



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

MARCO ALÉCIO DE CASTRO GRAMIGNOLLI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: Um olhar sobre o
Programa Minha Casa Minha Vida.**

Brasília – DF

2015

MARCO ALÉCIO DE CASTRO GRAMIGNOLLI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: Um olhar sobre o
Programa Minha Casa Minha Vida.**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Dra. Danielle
Sandi Pinheiro

Brasília – DF

2015

G745p Gramignolli, Marco Alécio de Castro.
 Políticas Habitacionais no Brasil: Um olhar sobre o
 Programa Minha Casa Minha Vida/ Marco Alécio de Castro
 Gramignolli – Brasília, 2015.
 101f.

 Monografia (Bacharelado) – Universidade de Brasília,
 Departamento de Administração, 2015.
 Orientadora: Prof. Dra. Danielle Sandi Pinheiro,
 Departamento de Administração.

 1. Política Habitacional. 2. Déficit Habitacional.
 3. Programa Minha Casa Minha Vida. I. Título.

MARCO ALÉCIO DE CASTRO GRAMIGNOLLI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: Um olhar sobre o
Programa Minha Casa Minha Vida.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
(a) aluno (a)

Marco Alécio de Castro Gramignolli

Doutora, Danielle Sandi Pinheiro
Professora-Orientadora

Doutora, Geovana Lorena Bertussi,
Professora-Examinadora

Doutora, Silvia Araújo Dos Reis,
Professora-Examinadora

Brasília, 23 de Novembro de 2015

Dedico este trabalho à minha mãe, Marilda de Cássia Castro, pelo esforço, dedicação e compreensão nos momentos difíceis.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus familiares, principalmente a minha mãe, pelo apoio durante meus 7 anos de vida acadêmica e, mesmo depois de cada mudança de curso e faculdade, continuaram a me apoiar.

A minha namorada e a minha filha Olga, por deixarem meus dias melhores.

Aos meus amigos, por tornar Brasília divertida e menos monótona.

A minha orientadora, professora Danielle Sandi, por toda ajuda, conselhos e, principalmente, aos “puxões” de orelha.

Ao meu amigo Theo, por me ajudar sempre que possível nas matérias, nos trabalhos, a conseguir créditos e nas dificuldades com a monografia.

Ao Gustavo Calasans, por me ajudar com o Programa Minha Casa Minha Vida.

A todos os funcionários que tive contato da Fundação João Pinheiro, CODHAB e Ministério das Cidades, pela paciência e ajuda nas dúvidas mais simples.

A UnB, por mostrar um mundo totalmente a parte de Brasília, com oportunidades de crescimento pessoal e profissional.

Por fim, agradeço aos autores das obras utilizadas nas referências dessa pesquisa.

“Que nenhuma opinião seja uma convicção absoluta, imutável. Que o dia de hoje seja sempre uma passagem feita da soma das experiências de ontem, enriquecida das experiências de amanhã. Somente com essa condição nosso trabalho nunca será monótono, nem sem esperança.” Janusz Korczak.

RESUMO

O presente estudo busca analisar os resultados do Programa Minha Casa Minha Vida na solução do déficit habitacional brasileiro, em especial nos resultados no Distrito Federal. A proposta é comparar as antigas políticas públicas nacionais de habitação, com ênfase na atuação do governo brasileiro desde a Era Vargas até o 1º Governo Dilma. O trabalho apresenta as três principais metodologias de cálculo do déficit, definindo a metodologia oficial utilizada pelo governo na elaboração da política habitacional: 1. Mostrando como ele é dividido em relação às áreas urbanas e rurais; 2. Em relação aos seus componentes e subcomponentes; 3. Em relação a faixa de renda e 4. Em relação a composição do déficit habitacional no Distrito Federal. Por fim, foram apresentadas diversas conclusões baseadas nas análises quantitativas dos dados em comparação com a composição do déficit habitacional no Distrito Federal, mostrando como o problema habitacional é uma questão que envolve vários fatores para ser resolvida, sendo necessários estudos complementares para sua maior compreensão.

Palavras-chave: Déficit Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Habitação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das aplicações anuais do BNH nos programas de habitação e desenvolvimento urbano.	46
Gráfico 2 – Participação da Construção Civil no PIB	58
Gráfico 3 – Pessoas Ocupadas na Construção Civil (2002 – 2014).....	58
Gráfico 4 – Comparação entre o Déficit Habitacional de 2009 e as metas do Programa Minha Casa Minha Vida Fase 1, segundo regiões e UF's	61
Gráfico 5 – Situação das unidades contratadas do MCMV nas suas duas fases.....	68
Gráfico 6 – Distribuição do déficit habitacional segundo regiões geográficas - Brasil – 2012	77
Gráfico 7 – Domicílios vagos urbanos em condições a serem ocupados segundo as regiões geográficas – Brasil 2012	83
Gráfico 8 – Distribuição do percentual dos Estados de acordo com a sua participação na composição do déficit habitacional da região Centro–Oeste – 2012.	88
Gráfico 9 – Distribuição percentual dos componentes do déficit habitacional dos Estados da região Centro–Oeste – 2012	88
Gráfico 10 – Unidades contratadas do Programa Minha Casa Minha Vida por faixa de renda x necessidade habitacional no Distrito Federal, por faixa de renda	94

QUADROS

Quadro 1 – Estrutura institucional do SFH.	44
Quadro 2 – Estrutura de financiamento do BNH	44
Quadro 3 – Eixos estruturantes de ação da Política Nacional de Habitação	56
Quadro 4 – Metodologia de cálculo do déficit habitacional - 2011-2012.	72
Quadro 5 – Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios urbanos - 2011-2012	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil, População Total e Urbana e Grau de Urbanização , 1940 - 2000.	15
Tabela 2 – Temas x Referências Bibliográficas	32
Tabela 3 – Unidades financiadas para o mercado popular	47
Tabela 4 – Evolução da taxa de inadimplência do SFH (1980 -1984).....	48
Tabela 5 – Contratações do FGTS. Programas por Faixa de Renda (em %) – 1995 a 2003..	53
Tabela 6 – Meta do Programa Minha Casa Minha Vida Fase 1, segundo regiões e UF's.....	60
Tabela 7 – Valores Máximos dos Imóveis MCMV – Fase 1 e 2	62
Tabela 8 – Unidades Contratadas da Fase 1, por faixas do programa	65
Tabela 9 – Situação das unidades contratadas da Fase 1, por faixas do programa .	66
Tabela 10 – Unidades Contratadas da Fase 2, por faixas do programa	67
Tabela 11 – Situação das unidades contratadas da Fase 2, por faixas do programa	68
Tabela 12 – Déficit habitacional total segundo regiões geográficas e unidade da federação Brasil 2012	76
Tabela 13 – Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal, segundo regiões geográfica e unidades da federação – Brasil 2012	78
Tabela 14 – Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação do domicílio segundo regiões geográficas e unidades da federação – Brasil 2012	81
Tabela 15 – Déficit habitacional vs Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação do domicílio segundo regiões geográficas e unidades da federação – Brasil 2012	82
Tabela 16 – Composição do déficit habitacional por situação do domicílio, segundo regiões demográficas – Brasil 2012	87
Tabela 17 – Composição do déficit habitacional da região Centro-Oeste – Brasil 2012	87

Tabela 18 – Unidades contratadas na fase 1 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste	89
Tabela 19 – Unidades concluídas na fase 1 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste	90
Tabela 20 – Unidades concluídas e entregues na fase 1 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.....	90
Tabela 21 – Unidades contratadas fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste	91
Tabela 22 – Unidades concluídas na fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste	91
Tabela 23 – Unidades concluídas e entregues na fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.....	92
Tabela 24 – Unidades contratadas nas duas fases do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste	92
Tabela 25 – Unidades concluídas nas duas fases do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste	93
Tabela 26 – Unidades concluídas e entregues nas duas fases do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN - Banco Central do Brasil

BNH - Banco Nacional da Habitação

CADUNICO - Cadastro Único

CEF- Caixa Econômica Federal

CMN- Conselho Monetário Nacional

CODHAB - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal

COHAB - Companhia de Habitação

CRI's - Certificados de Recebíveis Imobiliários

DF - Distrito Federal

DFI - Danos Físicos ao Imóvel

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FCP - Fundação da Casa Popular

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FETREN - Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros

FGHAB - Fundo Garantidor de Habitação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FII's - Fundos de Investimento Imobiliários

FIMURB - Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, Financiamento para Urbanização

FINC - Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais

FINEC - Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais

FIPLAN - Financiamento para o Planejamento Urbano

FJP - Fundação João Pinheiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GDF - Governo do Distrito Federal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBH - Instituto Brasileiro de Habitação

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MC - Ministério das Cidades

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MIP - Morte e Invalidez Permanente

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

OGU - Orçamento Geral da União

ONU - Organização das Nações Unidas

PAIH - Plano de ação Imediata para a Habitação

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal

PIB - Produto Interno Bruto

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD - Pesquisas Nacionais de Amostras de Domicílios

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODEPO - Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos

PROFILUR - Financiamento de Lotes Urbanizados

RET - Regime Especial de Tributação

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SEDHU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

SFH - Sistema Financeiros da Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SIHAB/DF - Sistema de Habitação do Distrito Federal

SINDUSCON/SP - Sindicato da Construção Civil de São Paulo

SM - Salário Mínimo

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUPURB - Secretaria de Política Urbana

TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília

UF - Unidade Federativa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Contextualização.....	15
1.2	Formulação do problema	16
1.3	Objetivo Geral	18
1.4	Objetivos Específicos.....	18
1.5	Justificativa	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	Habitação.....	20
2.1.1	Direito à moradia internacional e nacional.....	23
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	30
3.1	Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa.....	30
4	POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL	34
4.1	Era Vargas (1930 – 1945).....	35
4.2	Regime Populista (1945 – 1964).....	37
4.3	Banco Nacional até 1º Governo Lula (1964 – 2008)	41
4.3.1	Banco Nacional de Habitação (1964 – 1985)	41
4.3.2	Governo Fernando Collor e Itamar Franco (1990 – 1994).....	50
4.3.3	Governo Fernando Henrique Cardoso e 1º Governo Lula (1995 – 2006) 51	
4.4	O atual programa do Governo Federal – Minha Casa Minha Vida (2009 – 2014) 57	
5	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO.....	70
5.1	Definições	70
5.1.1	Fundação João Pinheiro	70
5.1.2	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).....	73
5.1.3	Sindicato da Construção Civil de São Paulo	74
5.2	O Déficit Habitacional em 2012.....	75
5.2.1	Estimativa do déficit habitacional 2012.....	75
5.2.2	Déficit habitacional urbano em 2012 segundo as faixas de renda familiar em salários mínimos.	77
5.2.3	Domicílios vagos no Brasil – 2012.....	79
6	O programa Minha Casa Minha Vida no Distrito Federal	84
6.1	Política Habitacional do Distrito Federal	84
6.2	Composição do déficit habitacional do Distrito Federal – 2012.....	86
6.3	Avaliação quantitativa do Programa Minha Casa Minha Vida no Distrito Federal.....	89
7	Considerações Finais.....	95
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Desde a descoberta do Brasil, a maioria da sua população sempre esteve concentrada na área rural. A partir do século XVIII observou-se o primeiro desenvolvimento urbano no País, mas foi necessário mais um século para que a urbanização atingisse a sua maturidade (SANTOS, M 1994).

Somente no fim do século XIX que o movimento urbano começa a acelerar, passando de 5,9% da população urbana em 1872 para 9,4% em 1900. Santos, M (1994), completa informando que no ano de 1872 a população urbana era de 900.000 e em 1900 ultrapassava 1.200.000. No final do século, entre o período de 1872 a 1890, a população brasileira cresceu mais de 40%, subiu de 9,9 milhões para 14,3 milhões.

Somente durante a segunda metade do século XX esse movimento urbano começa a ser evidenciado na mudança da concentração da população brasileira, trocando o campo pela cidade. Em 1940 a população urbana era de 12, 8 milhões, com grau de urbanização de 31,24%. No final do século, em 2000, a população urbana era de 137,9 milhões, com grau de urbanização de 81,19%.

Tabela 1: Brasil, População Total e Urbana e Grau de Urbanização,
1940 - 2000

Período	Total	Urbana	Grau de urbanização
1940	41.236.315	12.880.182	31,24%
1950	51.944.397	18.782.891	36,16%
1960	70.070.457	31.303.034	44,67%
1970	93.139.037	52.084.984	55,92%
1980	119.002.706	80.436.409	67,59%
1991	146.825.475	110.990.990	75,59%
2000	169.873.856	137.925.238	81,19%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras tiveram um aumento populacional maior que 20 milhões de pessoas (MARICATO, 2001).

Maricato (2001), explica as consequências desse processo de urbanização: trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço.

Dessa forma, podemos perceber que com o rápido processo de urbanização no Brasil nas últimas décadas e a falta preocupação com o impacto desse desenvolvimento, ocasionou a criação de cidades urbanas altamente divididas e excludentes, gerando uma grande carência de moradia, contribuindo para o aumento do déficit habitacional brasileiro. Por consequência há um crescimento de habitações em áreas sem regularização, chamado de cidade ilegal, resultado do quase inexistente de controle urbano e de oferta de habitação digna e legal.

1.2 Formulação do problema

A questão da habitação pode ser considerada, na atualidade, um dos principais problemas sociais urbanos no Brasil. Numa perspectiva que concebe o problema da moradia integrado à questão do direito à cidade, é possível perceber que as reivindicações em relação à habitação emergem sob várias facetas: solução para os grandes problemas de infraestrutura (saneamento, asfaltamento, etc.), construção de moradias para atender o número alarmante de família sem casa própria e questionamento das obras de urbanização em áreas periféricas e favelas (MOTTA, 2014).

Para resolver os problemas urbanos, segundo Maricato (2001), o País começou a realizar reformas urbanas entre o final do século XIX e o início do século XX

baseadas em obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, e ao mesmo tempo promover o “embelezamento” paisagístico das cidades, a fim de promover bases legais para um mercado imobiliário da corte capitalista. Esses movimentos levavam a população excluída para os morros e franjas da cidade. Os centros que passaram por essa mudança foram: Manaus, Belém, Curitiba, Porto Alegre, Santos, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro.

Em 1964, durante o regime militar brasileiro, para financiar as habitações foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) e para executar os empreendimentos foi criado a Companhia de Habitação (COHAB).

Esse modelo de implementação durou até o final da década de 1980, mas sem muito sucesso, pois os empreendimentos eram distantes dos serviços públicos, sem infraestruturas e de qualquer outro equipamento urbano.

Na década de 1990, as políticas elaboradas nesse período não tiveram grande efetividade em resolver o problema da habitação e não cumpriram as metas propostas. Isso aconteceu devido a grandes exigências legais dos programas que geram uma dificuldade nos municípios em captar os recursos disponibilizados.

No início dos anos 2000, com o objetivo de fornecer suportes mais consistentes às estratégias e processos de planejamento urbano foi criado o Estatuto das Cidades. Ele reforçou os instrumentos para garantir a função social da propriedade e da regularização fundiária.

No governo Lula (2003-2010), a política voltada para habitação foi o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em abril de 2009. Além do seu objetivo social, o programa era uma resposta à crise de 2008, garantindo investimento no setor da construção civil e estimulando criação de empregos.

Diante da importância do tema, o presente trabalho propõe responder à seguinte pergunta: Como o Governo Federal atende à demanda habitacional com o Programa Minha Casa Minha Vida?

1.3 Objetivo Geral

Realizar levantamento bibliográfico de como o Governo Federal lida com a questão habitacional, verificando se o Programa Minha Casa Minha Vida é eficaz na resolução do déficit habitacional brasileiro, especificamente no Distrito Federal.

1.4 Objetivos Específicos

- Relatar a importância da habitação para o indivíduo e sociedade.
- Contextualizar o problema habitacional no Brasil.
- Levantar o histórico de políticas habitacionais no Brasil desde Era Vargas(1930) até 1º Governo Dilma(2011-2014).
- Conhecer o atual programa de política habitacional urbano do governo federal – Programa Minha Casa Minha Vida.
- Averiguar se o Minha Casa Minha Vida contribui na diminuição do déficit habitacional no Brasil.
- Analisar os efeitos do Minha Casa Minha Vida no déficit habitacional do Distrito Federal.

1.5 Justificativa

O tema sobre déficit habitacional está em discussão no Brasil desde 2009 após o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) pelo Governo Lula, pois formulou um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação com auxílio do Conselho das Cidades (órgão responsável por formular e executar as políticas urbanas de forma integrada ao desenvolvimento regional).

Verificando as portarias do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) podemos levantar algumas questões sobre a política de habitação: Como uma casa pode mudar a vida de uma

pessoa? As infraestruturas das cidades conseguem atender a nova demanda? A lista dos beneficiários é justa? Será que o programa consegue cumprir seus objetivos?

Nos estudos percebe-se que essas simples perguntas estão muito aquém das questões de que se trata o programa MCMV, como exemplo, o déficit habitacional, antigo problema no Brasil desde a época do império. Santos e Duarte (2010) evidenciam uma das primeiras crises de moradia com a vinda da família real portuguesa ao Brasil em 1808. Esse déficit está relacionado ao crescimento não controlado das cidades, onde estão concentradas mais de 80% da população brasileira. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (2010), as cidades brasileiras apresentam problemas comuns relacionados à falta de planejamento, ausência de reforma fundiária, de controle sobre o uso e a forma de ocupação do solo.

De acordo com o estudo da Fundação João Pinheiro de 2012, o déficit habitacional brasileiro está em 5,244 milhões, sendo 85% localizada na área urbana e por volta de 75% de acesso à moradia está concentrado nas famílias com renda de até 3 salários mínimos. As situações que se enquadram como déficit habitacional são aquelas onde existe coabitação familiar (mais de uma família morando na mesma unidade habitacional), domicílios precários (domicílios rústicos e improvisados), ônus excessivo com o aluguel (famílias com renda de até três salários mínimos que despendem 30% ou mais de sua renda para este fim) e adensamento excessivo de domicílios alugados (domicílios alugados com número médio superior a três moradores por dormitório).

Essa abordagem habitacional é importante para mostrar as diversas estratégias criadas por parte dos órgãos do governo para melhorar as condições de acesso à moradia digna para a população. A Comissão da Organização das Nações Unidas (ONU) para Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais define características de uma moradia urbanizada: casa com paredes e teto duráveis, servida de água potável e saneamento básico, acesso fácil e direto a ruas e calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, como postos de saúde e escolas, sem a preocupação com eventuais despejos. Essa situação não é a realidade vivida pela maioria da população brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta parte do trabalho será elaborada uma revisão teórica sobre temas relevantes para um melhor entendimento da problemática sobre déficit habitacional brasileiro.

Deste modo, a compreensão de alguns dos principais teóricos da temática sobre habitação e política habitacional.

Serão abordados diferentes conceitos sobre o que é moradia e qual a sua função e importância para o indivíduo e sociedade. A relevância dessa abordagem está em evidenciar ao leitor como a habitação é tratada pelos teóricos das áreas da arquitetura, social, econômica, jurídica e da construção civil.

Após o entendimento sobre a importância da moradia, pretende-se apresentar como essa necessidade tornou-se um direito reconhecido internacional e nacionalmente, e de que maneira sucedeu a falta de habitação no Brasil, relatando o processo de urbanização brasileiro e o acesso a moradia.

2.1 Habitação

Habitação é um espaço construído reservado a moradia. Existem duas modalidades: unifamiliar quando se destina a uma única família, chamado de casa, ou multifamiliar, quando se destina a mais de um domicílio, por exemplo, edifício de apartamentos.

Para Abiko (1995), habitação é sinônimo de abrigo. Desde o início da civilização o homem teve necessidade de se abrigar, utilizando espaços naturais, por exemplo: cavernas e árvores. Mesmo após a evolução tecnológica, a função primordial da habitação continua a mesma, ou seja, um espaço que protege o homem dos intrusos e das intempéries. Complementando, Lemos (1996) diz que a habitação é um invólucro seletivo e corretivo das manifestações climáticas, oferecendo abrigo e as mais variadas possibilidades de proteção e segurança.

Valença (2003) expõe que a habitação é um espaço privilegiado para reprodução social do indivíduo, convivência familiar, consumo de mercadorias e por fim, lugar onde são realizadas a maior parte das necessidades humanas. Por ser tão fundamental à vivência e à convivência humana, é que todos desejam ter acesso a uma moradia digna.

No entendimento do direito civil, Souza (2004) acentua que a necessidade de fixar o lugar ao qual a pessoa se vincula, principalmente para haver a possibilidade de ser encontrada, é essencial ao exercício dos direitos. Por vezes, sua ausência poderia acarretar prejuízos a si próprio, notadamente, para a execução dos seus atos da vida civil, seja a simples aquisição de um bem, seja reconhecimento de sua localização para defender-se em uma ação judicial, desta tomando ciência efetiva por meio da citação pessoal.

Da necessidade de fixar o lugar surge, no direito, o domicílio tido como a sede jurídica da pessoa, onde ela se presume presente para efeito de direito e onde exerce ou pratica, habitualmente, seus atos pessoais e negócios jurídicos. Por outro lado, a residência é o lugar em que habita, com intenção de permanecer, mesmo que dele se ausente temporariamente (DINIZ, 1997).

Para praticar os direitos resguardados quando fixado um lugar, o direito civil diferencia os conceitos de habitação e moradia. Souza (2004) explica que a habitação pode ser conceituada, inicialmente, como a permissão conferida a alguém para fixar-se em um lugar determinado, para atender aos seus interesses naturais da vida cotidiana, mas de forma temporária ou accidental. Pode-se exercer a habitação numa hotelaria, numa casa de praia, em flats etc.

A moradia consiste em um bem que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo. Havendo o dever de outrem possibilitar o exercício da moradia à coletividade, dever este não só do Estado, mas também de quem por ele atua, facilita ou representa.

Na visão da teoria econômica habitação é um bem econômico e meritório que apresenta elevadas externalidades positivas em termos de bem-estar social, contudo há algumas peculiaridades. Para Moraes(2002), a habitação possui as seguintes características: necessidade básica, custo elevado, durabilidade,

heterogeneidade, imobilidade, mercado reduzido, assimetria de informações, custos de transações e mercado segmentado.

Porém, Abiko (1995) diz que o conceito de habitação vai além da unidade habitacional, deve ser considerado de forma mais abrangente envolvendo também o seu entorno, tais como: serviços urbanos que atendam às necessidades coletivas (abastecimento de água, coleta de esgotos, distribuição de energia elétrica, transporte coletivo etc.), infraestrutura urbana (redes físicas de distribuição de água e coleta de esgotos, redes de drenagem, redes de distribuição de energia elétrica, comunicações, sistema viário etc.) e equipamentos sociais (edifícios e instalações destinados às atividades relacionadas com educação, saúde, lazer etc.).

A habitação não se compõe como um meio isolado, ela faz parte de um contexto, no qual e com o qual mantém relações, um rol de elementos básicos como educação, saúde, lazer, renda, dentre outros tantos subsídios fundamentais a vida humana (LIMA, 2011).

Abrangendo os conceitos de Abiko, Moraes e Lima, Fernandes (2003) comenta que a moradia desempenha diversas funções: social, ambiental e econômica. Em sua função social abriga a família atendendo os princípios básicos de habitabilidade, segurança e salubridade. Para a inserção no meio ambiente urbano é necessário que estejam asseguradas as condições básicas de infraestrutura, saúde, educação, transportes, trabalho, lazer etc. Na função econômica a moradia na sua produção oferece novas oportunidades de geração de emprego e renda, mobiliza vários setores da economia local e influencia os mercados imobiliários e de bens e serviços. Na visão sobre a função social, Sousa (2006) diz que habitação é um importante fator de promoção social, que possibilita condições de melhoria da qualidade de vida das pessoas. Ela é um elemento chave para o pleno exercício da cidadania, considerando-se que quem tem sua habitação obtém, entre outras coisas, sua individualidade preservada e maiores possibilidades de exercer um papel digno na sociedade.

Para Marra (2010), o direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida.

Para Silva (2002), o direito à moradia significa ocupar um lugar como residência, para nele habitar. “Morar” traz a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação. Não é necessariamente direito à moradia própria. Basta que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente. É evidente, no entanto, que a obtenção da casa própria pode ser um complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia.

2.1.1 Direito à moradia internacional e nacional.

Por ser um bem importante para o indivíduo e para a sociedade, a moradia começou a ser tratada nacionalmente e internacionalmente como um direito social.

Referente a abordagem internacional Santos e Duarte (2010) comentam que o direito à moradia não é mencionado nos primeiros documentos que tratam dos direitos sociais. A primeira menção a esse direito ocorreu em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. XXV:

§1º Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM, 1948, p. 5, grifo do autor)

De acordo com o texto das Nações Unidas, todos os Estados membros são obrigados a respeitar esse direito, protegendo-o de violações.

A partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à moradia passou a ser reconhecido em grande número de tratados e convenções internacionais, o que possibilitou o processo de sua especificação (SANTOS E DUARTE, 2010).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial existiu uma preocupação com a situação dos refugiados e, para assegurar a estes o exercício dos seus direitos humanos e das liberdades fundamentais, foi elaborada a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados em 1951. Em seu art. XIII é tratado o direito à moradia:

Parágrafo único: Os Estados contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja desfavorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à **aquisição de propriedade móvel ou imóvel** e a outros direitos a ela

referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel (ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, p. 8, grifo do autor).

Em 1965, a garantia de moradia é citada em outro texto elaborado pela ONU. O documento foi um instrumento internacional voltado ao combate da discriminação racial. O art. V explana sobre o compromisso dos Estados Partes de garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica. Um desses direitos é o direito à habitação, mencionado na parte sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

Usando como base a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1966 foi elaborado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). No art. 11º do documento é possível notar que habitação está relacionada como um dos itens para as pessoas e suas famílias terem uma vida no mínimo digna.

§1º Os Estados Partes no presente Pacto **reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias**, incluindo alimentação, vestuário e **alojamento suficientes**, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida (PIDESC, 1966, p. 4, grifo do autor).

O PIDESC foi aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo no 226, de 1991) e pela Presidência da República (Decreto no 591, de 1992), reforçando o compromisso brasileiro no cumprimento do conteúdo proposto pelo pacto. (MORAIS, GUIA e PAULA, 2006).

Ainda no cenário internacional, Moraes, Guia e Paula (2006) destacam a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) em 1976, que consolidou a questão das cidades como nova estratégia de atuação da ONU, principalmente nos países em desenvolvimento. A Declaração de Vancouver reafirmou, em seu § 8º, o direito universal à moradia adequada, destacando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades melhor equilibradas, onde se combinem diferentes grupos sociais.

Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias (HABITAT, 1976, p. 3)

Além dessas convenções, o Brasil também ratificou as Convenções sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), os Direitos das Crianças (1989) e Convenção Internacional de Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e Membros de sua Família (1990).

A Agenda 21, realizada no Rio de Janeiro em 1992 foi adotada pela ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, destaca como a moradia é importante para o bem-estar dos indivíduos no capítulo 7. Cujo o capítulo assim dispõem:

7.4 O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais. Essas melhorias deverão basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes. Tais abordagens devem constituir os princípios nucleares das estratégias nacionais para assentamentos humanos. (AGENDA 21, 1992, p. 75)

7.6. O acesso a habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais. O direito à habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (AGENDA 21, 1992, p. 76)

Em 1996, ocorreu em Istambul a 2ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (2ª Habitat), aprovando a Agenda Habitat utilizada pelo Brasil.

O documento tem como principais objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em urbanização.

A Declaração de Istambul reafirmou o direito à moradia na seção III, item 8, que reitera o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada. Para esse fim, os Estados Partes deveriam tomar providências para garantir a segurança legal da posse, a proteção contra a discriminação e a igualdade no acesso à moradia adequada e financeiramente acessível para todos.

Desta maneira, o direito de habitação foi reconhecido de forma taxativa como um dos elementos capazes de assegurar um padrão de vida de acordo com a própria dignidade de existência do ser humano, motivo pelo qual foi elevado ao patamar de direito humano (SOUZA, 2004)

Todas as convenções citadas reafirmam a condenação de qualquer tipo de discriminação – de gênero, raça, idade e nível socioeconômico – relativo ao direito à moradia adequada. Os pactos e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei e, desse modo, criam uma obrigação por parte do Estado brasileiro de fazer cumprir esse direito para todos os cidadãos (MORAIS, GUIA e PAULA, 2006).

Silva, C (2007) também comenta sobre o direito à moradia que está incorporado no direito brasileiro de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos no qual o Estado Brasileiro é signatário. Assim, obriga o Brasil (e as três unidades da federação) a proteger e fazer valer esse direito.

Todos os pactos, convenções e tratados internacionais foram ratificados pelo Brasil de 1948 até 1992, mas somente em 2004 o Brasil criou uma emenda Constitucional explicando a sua equivalência com as emendas constitucionais.

Trecho da emenda Constitucional nº 25, de 2004, em § 3º:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988, Título II Capítulo I Artigo V inciso LXXVIII § 3º)

Por isso, Santos e Duarte (2010) criticam que no Brasil, o reconhecimento sobre o direito à moradia passou por tortuosos caminhos.

Os autores continuam indicando que o direito à moradia já era tratado de forma não expressa em outros dispositivos constitucionais, como o Artigo 5º, da Constituição. Marra (2010) enuncia os incisos XXII e XXIII do referido artigo.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
(BRASIL, 1988, Título II Capítulo I Artigo V inciso XXII e XXIII)

O artigo 170, incisos II e III também tratam sobre a propriedade privada e de sua função social.

Só em 2000 o direito a habitação passou de forma não expressa para ser visível na Constituição. Moraes, Guia e Paula (2006) comentam: O direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº26, de 10 de fevereiro de 2000, que estabelece no art. 6º que “são

direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Esse direito também faz parte das necessidades básicas dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que devem ser atendidas pelo salário mínimo (Morais, Guia e Paula, 2006), compreendido no artigo 7º, seção IV:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;
(BRASIL, 1988, Título II Capítulo II Artigo VII inciso IV)

Por ser um direito social, compete ao Estado e à sociedade implementá-lo (MARRA, 2010).

A carta magna estabelece nos artigos 21, inc. XX e 23, inc. IX que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico.

A União, ao estabelecer estas diretrizes na área habitacional, por exemplo, deve definir os critérios objetivos para a aplicação e destinação dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação (Sistema de Poupança, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e recursos orçamentários). Também cabe à União definir critérios para a utilização destes recursos por Estados, Municípios, agentes privados e agentes sociais, em programas e projetos habitacionais de interesse social (DUTRA, 2010).

É de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico, conforme exposto pelo artigo 24, Inc. I. E aos Municípios é de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Artigo, 30, inc. VIII).

Para consolidar a função social da propriedade e sua aplicação, Moraes, Guia e Paula (2006) instruem que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 tratam da política urbana condicionam a garantia dos direitos de propriedade ao cumprimento de sua função social quando atender às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor (O plano diretor é obrigatório para municípios com

mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de especial interesse turístico).

De acordo com Silva, C (2007), pelo Estatuto da Cidade, criado por meio da Lei Federal 10.257/2001, são estabelecidas as diretrizes que orientam à criação dos planos diretores (com base nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal) para ordenamento territorial e urbanístico, apoiado no princípio da função social e ambiental da propriedade, visando o desenvolvimento das cidades de modo sustentável, permitindo a todo cidadão o direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”(art. 2º).

Consoante a isso, Moraes, Guia e Paula (2006) acrescentam que o Estatuto da Cidade define instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade, da regularização fundiária e a gestão democrática e participativa da cidade.

No amplo leque de instrumentos para garantir o direito à moradia, presentes no Estatuto das Cidades, destacam-se aqueles que tratam de segurança da posse (Usucapião Urbano, Concessão do Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social), considerada pelo UM-Habitat como prerrogativa básica contra despejos forçados.

Os autores continuam a comentar sobre as resultantes do art. 183 da Constituição Federal no que se refere à segurança da posse da propriedade. A Medida Provisória nº2.220, de 2001 estabelece que o título de domínio, a concessão de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia são conferidos de forma gratuita ao homem e à mulher, ou ambos, independente do estado civil.

O novo Código Civil Brasileiro de 2002, em seu artigo 1.228 descreve o direito de propriedade com a faculdade do proprietário de usar, gozar, dispor da coisa, e de reavê-la do poder de quem injustamente a detenha (MARRA,2010).

Além disso, Moraes, Guia e Paula (2006) explicam que o código aborta a propriedade urbana como um direito amplo, mas não absoluto, que deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais, o que possibilita a utilização para fins de regularização fundiária em áreas de interesse social.

Desse modo, Souza (2004) entende que o direito à moradia é um dos direitos humanos amparados pela Constituição Federal, em decorrência do reconhecimento aos tratados internacionais e, assim sendo, são inato, absolutos, invioláveis e imprescritíveis, ou seja, ninguém perderá ou transferirá a terceiros o direito de morar, podendo ocorrer tão somente uma variação do exercício do direito à moradia.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Conforme definição de Gil (2002), pesquisa é o procedimento racional e sistemático que tem o propósito de prover respostas aos problemas que são propostos, sendo necessitada, quando a informação disponível se encontra em um estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema.

Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007), a pesquisa é uma atividade para investigação de problemas teóricos ou práticos por meio de aplicações de processos científicos.

Baseando-se nessas finalidades, o capítulo tem como objetivo apresentar os métodos e técnicas de pesquisa que serão utilizados no presente trabalho.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

De acordo com os objetivos que o estudo propõe, a pesquisa será do tipo exploratório e descritiva, pois segundo os autores Sampieri, Collado e Lucio (2006), o estudo exploratório é realizado, quando o objetivo é examinar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado, do qual se tem muitas dúvidas ou não foi abordado antes, podendo ampliar os estudos já existentes sobre um determinado tema.

Para Gil (2002), as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade de desenvolver e esclarecer conceitos e ideias, envolvendo levantamento bibliográfico e documental.

Sobre a pesquisa descritiva, Gil (2002) relata que o seu objetivo primordial é a descrição das características de determinada população, fenômeno, de um grupo ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

O autor comenta que outras pesquisas deste tipo são as que estudam o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, as condições de habitação de seus habitantes, índice de criminalidade e afins, por exemplo.

Desse modo, para realizar o levantamento bibliográfico de como o Governo Federal lida com a questão habitacional, verificando se o Programa Minha Casa Minha Vida é eficaz na resolução do déficit habitacional, especificamente no Distrito Federal e cumprir com seus objetivos específicos, o estudo utilizará técnica da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental.

Na visão de Vergara (1998), a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, disponíveis para o público em geral. Gil (2002) informa que os estudos exploratórios fazem uso da pesquisa bibliográfica.

Já a pesquisa documental é diferente da pesquisa bibliográfica, pois se baseia em fontes primárias, a pesquisa bibliográfica utiliza fontes secundárias, vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2002).

Para Vergara (1998), a pesquisa documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, vídeo-tape, informações em disquete, diários, cartas pessoais, entre outros.

Com o levantamento sobre o tema, foram utilizados mais de 40 referências bibliográficas, divididos entre livros, monografias, artigos, leis, decretos e relatórios de governo.

Para definir a habitação e a sua informação para o indivíduo e a sociedade, foram utilizados os conceitos de diversas áreas. Abiko (1995) e Valença (2003) definem melhor sobre o uso da habitação como necessidade básica e os autores Souza (2004) e Diniz (1997), relatam sobre a importância da moradia na garantia dos direitos civis, na visão econômica utilizamos os trabalhos de Moraes (2002), e por fim, Fernandes (2003) e Sousa (2006) abrange os conceitos anteriores informando as três funções da moradia: social, ambiental e econômica.

Nas convenções internacionais foi encontrado a primeira citação da habitação como um direito a todas as pessoas e foram utilizados os trabalhos dos autores Santos e Duarte (2010) e Moraes, Guia e Paula (2006) e para tratar sobre o direito à moradia

no Brasil foram utilizados o trabalho Silva, C (2007), Marra (2010), Dutra (2010) e, por fim, a Constituição (1988).

No capítulo sobre política pública habitacional, foi realizado uma pesquisa sobre a importância e definição de política pública nos trabalhos Maricato (1982), Pinheiro (2008) e Souza (2004). Para retratar a história das políticas públicas no Brasil desde a Era Vargas (1930) até o Programa Minha Casa Minha Vida (2014), os trabalhos mais relevantes encontrados foram os dos autores: Bonduki (2004, 1999 e 2009), Andrade e Azevedo (1982), Azevedo (1988), Aragão (1999), Andrade (2012) e Dutra (2010), sendo o último com informações privilegiadas sobre o PMCMV. Os resultados do programa foram fornecidos pelo Ministério das Cidades (2015), através do serviço de informação ao cidadão.

Por último, para explicar melhor sobre as definições e metodologias de cálculos do déficit habitacional, foram utilizados os estudos Magnaboso, Cunha e Garcia (2012), Ribeiro, Viana e Salis (2013) e Gonçalves, R. (1997). E os dados sobre o déficit habitacional foram utilizados os da pesquisa da Fundação João Pinheiro (2015).

A tabela 2 mostra a referência bibliográfica de acordo com cada assunto abordado na monografia:

Tabela 2: Temas x Referências Bibliográficas.

Continua

Assunto	Autor	Ano
Habitação	Abiko	1995
	Diniz	1997
	Fernandes	2003
	Lima	2011
	Marra	2010
	Morais	2002
	Silva	2002
	Sousa	2006
	Souza	2004
	Valença	2003
Direito à moradia	Constituição	1988
	Declarações e Convenções internacionais	1948 a 1996
	Dutra	2010
	Marra	2010
	Morais, Guia e Paula	2006
	Santos e Duarte	2010
	Silva, C	2007
	Souza	2004

Tabela 2: Temas x Referências Bibliográficas.

Conclusão		
Assunto	Autor	Ano
Políticas Públicas	Maricato	1982
	Marra	2010
	Pinheiro	2008
	Souza	2004
Era Vargas até o Programa Minha Casa Minha Vida (1945 - 2014)	Andrade	2012
	Aragão	1999
	Azevedo	1988
	Azevedo e Andrade	1982
	Bonduki	2004
	Bonduki	1999
	Bonduki	2009
	Botega	2008
	Botelho	2005
	Decreto 6.819	2009
	Decreto 7.499	2011
	Dutra	2010
	Ferreira	2009
	Fundação João Pinheiro	2015
	Gonçalves, J	1997
	IBGE	-
	Lei nº 11.977	2009
	Maricato	1987
	Ministério das cidades	2015
	Motta	2014
	Naime	2010
	Nascimento e Braga	2009
	Romagnoli	2012
	Santos	1999
	Santos e Duarte	2010
	Silva	2009
	Trindade	1971
	Trompowsky	2004
	Yoshimura	2004
Déficit Habitacional	Azevedo e Araújo	2007
	FGV	2008
	Fundação João Pinheiro	2015
	Golçalves, R.	1997
	Magnaboso, Cunha e Garcia	2012
	Ribeiro, Viana e Salis	2013
Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida	Fundação João Pinheiro	2015
	Lei Distrital 3.877	2006
	Lei Orgânica do DF	1993
	Ministério das Cidades	2015

Fonte: Elaboração do Autor.

4 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

De acordo com Pinheiro (2008), fica a cargo do poder executivo, em todas as suas instâncias de governo, a responsabilidade de estabelecer as políticas públicas no Brasil. São criadas através de instrumentos legais que definem um determinado aspecto social, cultural, econômico ou de ordenação territorial como prioritário para atuação do poder público, estabelecendo diretrizes, planos e metas a serem atingidos.

Souza (2004) completa informando que o Estado tem o dever de garantir o direito à moradia, em nível de vida adequado com a condição humana, respeitando os princípios fundamentais da cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa intitulados constitucionalmente.

Sobre as ações do Estado, Maricato (1982) estima que o papel do poder público na definição do espaço urbano:

[...] O Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público [...] ele acaba desviando para esta zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão davam preferência a outras localizações. (MARICATO, 1982, p. 32)

Algumas políticas públicas são implementadas no Brasil com o propósito de efetivar o alcance do direito à moradia digna e a maioria das iniciativas do poder público no Brasil são baseadas na garantia da propriedade. A função social da propriedade é usada como fundamento na formulação das políticas públicas que buscam promover o direito à propriedade para proporcionar habitações (MARRA, 2010).

Dessa maneira, com o objetivo de resgatar o surgimento das primeiras formas de intervenção estatal no que tange às políticas habitacionais, elaboradas pelo governo brasileiro, será efetuado um levantamento através de pesquisa nos trabalhos publicados sobre o assunto.

O capítulo está dividido em 4 partes: Era Vargas (1930 – 1945), Regime Populista (1945 – 1964), Banco Nacional de Habitação até 1º Governo Lula (1964 – 2008) e, por fim, o atual programa do Governo Federal – Minha Casa Minha Vida (2009 – 2014).

4.1 Era Vargas (1930 – 1945)

Do início do século XX até a década de 1930, o problema habitacional tornou-se cada vez mais preocupante em várias cidades brasileiras, pois o poder público ficou atuando de maneira pontual e ineficiente (MOTTA, 2014).

De acordo com Silva (2009), a partir da década de 1930, o Estado declarou sua preocupação com o problema habitacional, quando começou a mobilizar recursos institucionais e financeiros, entretanto, identificaram problemas atrelados a questões políticas e burocráticas, como sendo as fontes da ineficácia ou fracasso das políticas habitacionais.

A situação só melhorou quando o Estado torna constantes as intervenções na economia que teve início com a relação entre capital e trabalho. A base política do governo Vargas começa a mudar aos poucos da oligarquia cafeeira agroexportadora para a crescente massa popular urbana. Para essa massa popular, a habitação sempre representou um grande custo, uma vez que os preços dos aluguéis representavam grande parte das suas rendas.

Ficou evidente que o setor privado não conseguiria resolver o problema de habitação, principalmente para as camadas mais populares e que o Estado deveria assumir essa responsabilidade. (MOTTA, 2004)

Segundo Ferreira (2009), o Estado reconhecia como forma de legitimação do governo um programa de produção de moradias que atendesse a população mais carente, demonstrando assim consciência social. Desse modo, as massas populares urbanas, acabam por despertar o interesse do governo em resolver a necessidade da habitação, dando início às primeiras políticas públicas de redução do déficit habitacional.

De acordo com Santos e Duarte (2010), o Governo Vargas iniciou a regulação da moradia através de três ações: a primeira foi pelo Decreto-Lei 58/1937, que regulamentava a venda dos lotes à prestação, a segunda expansão das atividades dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, com a criação das carteiras prediais e por fim pelo Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, congelando os aluguéis.

Sobre o financiamento através do Instituto de Aposentadorias e Pensões, Motta (2014) expõe que essa medida não era suficiente para alterar a situação habitacional no Brasil, pois atendia apenas aos associados dos institutos.

Santos e Duarte (2010) apreciam tais medidas informando que o governo não escolheu a política de alugueis para utilização de imóveis públicos, como foi adotado na França e na Inglaterra no pós-Segunda Guerra. Pelo contrário, predominou a escolha pelo programa de construção de imóveis, para associar a questão da moradia popular ao estímulo à indústria da construção civil.

Sobre o mesmo assunto, Andrade (2012), informa que o Decreto-Lei do Inquilinato de 1942 inaugurou as políticas públicas de habitação, retomando a ação do governo de impedir o aumento dos preços dos aluguéis e ajudando na regulamentação das relações entre inquilino e proprietário.

Bonduki (2004), comenta sobre a consequência dos congelamentos dos alugueis:

O congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 por este regulamento de Getúlio Vargas, teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado e com isto levado os trabalhadores a buscar os loteamentos de periferia, até então pouco ocupados (BONDUKI, 2004, p.12).

A Lei do Inquilinato ocasionou uma grande diminuição no uso das casas para aluguéis pelo trabalhadores, gerando uma queda nos investimentos na produção das moradias com esse objetivo.

Essa ação gerou um estímulo a iniciativa da casa própria, atribuindo mais responsabilidades ao governo em tratar com os problemas das habitações de interesse social.

Seria equivocado considerar que o governo Vargas chegou a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não teve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, uma ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão (BONDUKI, 2004).

Por fim, Nascimento e Braga (2009), explicam que desde essa época habitação é apresentada como um problema numérico que pode ser contado e revertido, ou

seja, construir casas é a solução para diminuir ou acabar com a demanda habitacional.

4.2 Regime Populista (1945 – 1964)

No regime populista foi criada em 1946, através do Decreto-Lei 9.777, a Fundação da Casa Popular (FCP), órgão máximo para elaborar e implementar as diretrizes no campo da habitação popular, atendendo à população que não tinha acesso à moradia nos programas anteriores.

As ações anteriores ao FCP, os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, vinham atuando na área de habitação, mas era exclusivo para associados o que tornava a sua atuação fragmentada (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

A FCP foi o primeiro órgão voltado à provisão, por meio de venda, da casa para a população de baixa renda (SANTOS E DUARTE, 2010). Além desse objetivo, Azevedo (1988) informa que era facultado à FCP atuar na provisão de serviços de infraestrutura e saneamento básico, bem como estimular qualquer atividade recorrente ou complementar com objetivo de melhorar o dinamismo relacionado a sua atividade fim.

Nessa época a habitação foi utilizada como uma peça importante no discurso que mostrava a importância do trabalhador em ter uma moradia como propriedade e da estabilidade social ocasionada através da política habitacional.

De acordo com as linhas de financiamento, Trompowsky (2004), esclarece que a destinação dos recursos obedecia, conforme o Decreto-Lei Federal no 9.777, a seguinte proporção:

- a) 60% para trabalhadores em atividades particulares;
- b) 20% para servidores públicos ou de autarquias;
- c) 20% para outras pessoas.

Com o tempo foram encorpados aos critérios a renda (não poderia ser mais que Cr\$ 60 mil cruzeiro por ano) e tamanho da família (no mínimo 5 dependentes

econômicos). O programa também atendia estrangeiros com residência de mais de dez anos no País.

As atribuições da FCP, segundo Trompowsky (2004) eram: financiar obras de infraestrutura urbanística (abastecimento de água, esgotos, energia elétrica e etc.) e quaisquer outras que visem à melhorias das condições e bem-estar das classes trabalhadoras; financiar as indústrias de materiais de construção; realizar estudos e pesquisas de métodos e processos com o objetivo de baratear a construção; financiar as construções de residências populares (sem objetivos de lucro) destinadas à venda, com baixo custo ou para locação à trabalhadores; estudar melhorias técnicas na construção das habitações populares e inserir a habitação rural como nova meta institucional.

De acordo com as suas atribuições é visível como o governo tinha a intenção de criar condições para conseguir atender a demanda habitacional voltadas para a classe mais popular e em conjunto melhorar a infraestrutura urbana. O novo órgão incentivou o mercado com seus financiamentos habitacionais e de infraestrutura, além disso, ficou responsável por modernizar a área técnica da construção civil.

Sobre o mesmo assunto, Motta (2014) informa que apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essas funções se tornaram inoperáveis, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência respaldo legal. Azevedo e Andrade (1982), também criticam a quantidade de tarefas que a FCP tinha. Os recursos e a maturidade da instituição não eram suficientes para conseguir atender toda a demanda.

Segundo Aragão (1999), a Fundação Casa Popular teve um orçamento inicial a quantia de Cr\$ 2 milhões de cruzeiros. Um valor muito baixo em comparação com a atividades em todo território nacional.

Sobre as fontes de receita da FCP, Azevedo e Andrade (1982), ilustram que os recursos eram provenientes de doações, contribuições, transferências do Tesouro e a contribuição obrigatória de 1% sobre o que fosse arrecadado sobre as transações imobiliárias com valor superior a Cr\$ 100 mil cruzeiros.

Podemos perceber que a ideia do governo no financiamento da fundação era de redistribuir o dinheiro da população de maior poder aquisitivo para a população de menor poder aquisitivo.

O imposto não surtiu muito efeito, pois o contribuinte burlava o imposto falsificando o valor real das transações para fugir da taxaço e também os Estados não tinham a habitualidade de recolher os impostos cobrados para a fundação (AZEVEDO E ANDRADE, 1982). Para resolver o problema, em 1951, o governo retirou essa fonte de financiamento e a fundação começou a depender exclusivamente do Orçamento da União.

Esse corte teve um efeito negativo, pois a fundação perdeu uma fonte financeira que poderia gerar uma autossuficiência, mesmo que pequena, fazendo-a ficar menos dependente da União e da sua conjuntura financeira.

Diante do corte de orçamento, Vargas, em seu segundo governo, começou a buscar adequar a realidade da fundação com seus objetivos ambiciosos. De acordo com Aragão (1999), através da portaria 69 de 1952, o governo tornou indispensável as obras de infraestrutura e complementares, apenas os casos que fossem imprescindíveis para a execução do programa e para os municípios com baixa capacidade orçamentária através de taxas e contribuições. “Como tais municípios dificilmente poderiam oferecer garantias de taxas ou contribuições, eliminava-se, na prática, a possibilidade de atuação significativa nos setores ligados ao abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e assistência social” (AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 22).

Várias dificuldades no acesso à casa própria são evidenciadas por Azevedo e Andrade (1982), os autores informam que obter informações sobre o programa era o maior problema na época. As pessoas não tinham noções sobre prazo de inscrição, número de inscrição, editais e fichas.

Essas ações deram indício ao clientelismo do programa, segundo os mesmos autores, havia clientelismo na decisão de onde construir, na seleção e classificação dos candidatos e nas reservas técnicas dos conjuntos construídos, que não eram sujeitas as restrições do programa.

Sobre a reserva técnica, Trompowsky (2004) explica que os empreendimentos dispunham-se ainda de um montante denominado de “reserva técnica” e que não estava sujeito a uma divisão formal de distribuição; sua destinação era arbitrária e serviu para atender as clientelas que “interessassem”.

Ainda sobre o clientelismo, Aragão (1999) informa que havia famílias de renda média entre os beneficiados das moradias financiadas pela entidade.

Diante disso, não surpreende que em quase 15 anos de existência, de 1946 até 1961, a fundação não conseguiu superar mais de 17 mil unidades habitacionais, montante muito insignificante de acordo com o déficit habitacional da época. Mesmo não conseguindo causar grandes efeitos, a FCP foi o primeiro órgão destinado exclusivamente para a construção de casas populares, sendo um marco para a política habitacional no Brasil.

Por fim, Azevedo e Andrade (1982) finalizam informando que o problema do populismo foi subsidiar quase totalmente as casas populares. A fundação não conseguiu baratear o custo da habitação. Esse modelo de subsídio era um poço sem fundo, pois não tinha retorno.

Outra tentativa de mudar a política habitacional aconteceu no Governo de Jânio Quadros. “Foi a partir da percepção de que estava em marcha uma crise social em larga escala, com riscos de convulsão política, e a econômica de consequências imprevisíveis, que se propôs a reformulação da política habitacional com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação” (AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 43).

A política habitacional pretendia prover ações de curto e médio prazo, segundo Aragão (1999), as ações de curto prazo previam a construção em dezoito meses de 100 mil unidades habitacionais através da FCP utilizando recursos federais e recursos externos, oriundos do governo norte-americano através do Fundo Fiduciário para o progresso social. As ações de médio prazo previam a transformação da Fundação Casa Popular em uma nova entidade denominada Instituto Brasileiro de Habitação (IBH).

O plano também era concebido como um instrumento de combate ao desemprego, pois era um programa de obras públicas, sendo o processo mais rápido para empregar mão de obra ociosa.

Por causa da sua renúncia o plano de Jânio Quadros não passou do papel e a remodelação da FCP não pode ser concretizada.

De acordo com os autores Azevedo e Andrade (1982), com a crise do populismo e a derrubada do Governo de João Goulart pelo Golpe Militar de 1964, a Fundação Casa Popular foi definitivamente extinta.

4.3 Banco Nacional até 1º Governo Lula (1964 – 2008)

4.3.1 Banco Nacional de Habitação (1964 – 1985)

Após o golpe militar de 1964, ficou evidente a centralização do poder através da instalação do novo regime autoritário, ocasionando a redução da autonomia dos estados e municípios. Nesse período o Estado participava de vários campos da atividade econômica, com o objetivo de criar novas condições para a expansão da produção de bens através da estratégia de atuação setorial.

Dessa forma, em agosto do mesmo ano é criado através da Lei nº 4.380, o Banco Nacional de Habitação (BNH) órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e Saneamento básico com as atribuições de orientar, disciplinar e controlar o SFH, que garantia as fontes de recursos estáveis para o financiamento da habitação no Brasil.

Motta (2014) reafirma que além das ações diretas associadas a habitação, os militares tinham como objetivo dinamizar a economia, desenvolver o país (geração de empregos, fortalecer o setor da construção civil, etc.) e controlar as massas com o propósito de assegurar a estabilidade social.

Sobre as motivações que influenciaram a elaboração dessa política Aragão (1999) explana:

- 1) Diminuir os impactos sobre o nível de empregos e sobre a inflação cuja a projeção para março daquele ano era um dos maiores na história do Brasil.
- 2) Conter a classe trabalhadora através do aumento na oferta de habitações populares, após as restrições adotadas pelo novo governo de liberdade de

organização (intervenções em sindicatos, prisões de líderes sindicais etc.) e de mobilização (repressão às greves, cassação de mandatos e etc.)

Azevedo e Andrade (1982), notificam que o BNH representa uma inovação na política habitacional em três aspectos. Primeiro, trata-se de um banco, diferente das soluções anteriores. Segundo, os financiamentos previam uma correção monetária de reajuste automático dos débitos e nas prestações de acordo com as taxas da inflação. Terceiro, constitui de um sistema para articular o setor público (financiador principal) com o setor privado (executor da política de habitação).

Os autores, informam que o BNH iniciou as suas operações no ano de 1964 com um capital inicial de 1 milhão de cruzeiros e com a receita de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados contratados através da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Essa ação para Botega (2008) demonstra como a habitação popular foi o foco de um dos problemas fundamentais para o governo Castelo Branco.

O autor continua a explicar que logo nos primeiros anos, o SFH começava a sofrer com a escassez de recursos, o que ameaçava a sua política habitacional. Para lidar com esse problema o Governo de Costa e Silva, em 1967, torna o BNH responsável pela gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e realiza a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), com isso o capital do banco foi excessivamente ampliado, tornando uma das principais instituições financeiras do Brasil e a maior instituição mundial voltada para o problema da habitação.

O recurso arrecadado com FGTS tinha como prioridade a construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas) (SANTOS, 1999 apud AZEVEDO, 1995, p. 293) que posteriormente também foram utilizados para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

As Companhias de Habitação (COHAB) eram responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais. Azevedo (1988) informa que eram empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais.

As COHAB's, de acordo com a explicação de Santos (1999), obtinham o financiamento através do BNH mediante apresentação de projetos compatíveis com as definições do banco, e supervisionava a construção de habitação destinada a

população de baixa renda, levando em conta as prioridades estabelecidas pelos governos locais.

Para o setor habitacional, a criação do FGTS é de grande importância, pois de acordo com Aragão (1999) apud TRINDADE (1971), no primeiro ano de arrecadação do Fundo, os recursos do BNH cresceram 483% em termos reais e em Julho de 1970, o FGTS representava 85,7% do passivo total do Banco. Sem os recursos do FGTS, o autor comenta que a ação do Poder Público não teria ido muito além do que foi conseguido com a Fundação Casa Popular.

Na visão do autor, outro evento de grande importância para o SFH foi o funcionamento do SBPE, antes as suas atividades eram limitadas à Caixa Econômica Federal (CEF) que correspondia 97,3% dos financiamentos. Depois de 1967, a SBPE agruparia as entidades públicas e privadas responsáveis de arrecadar as poupanças voluntárias do público e encaminhá-las para o setor habitacional.

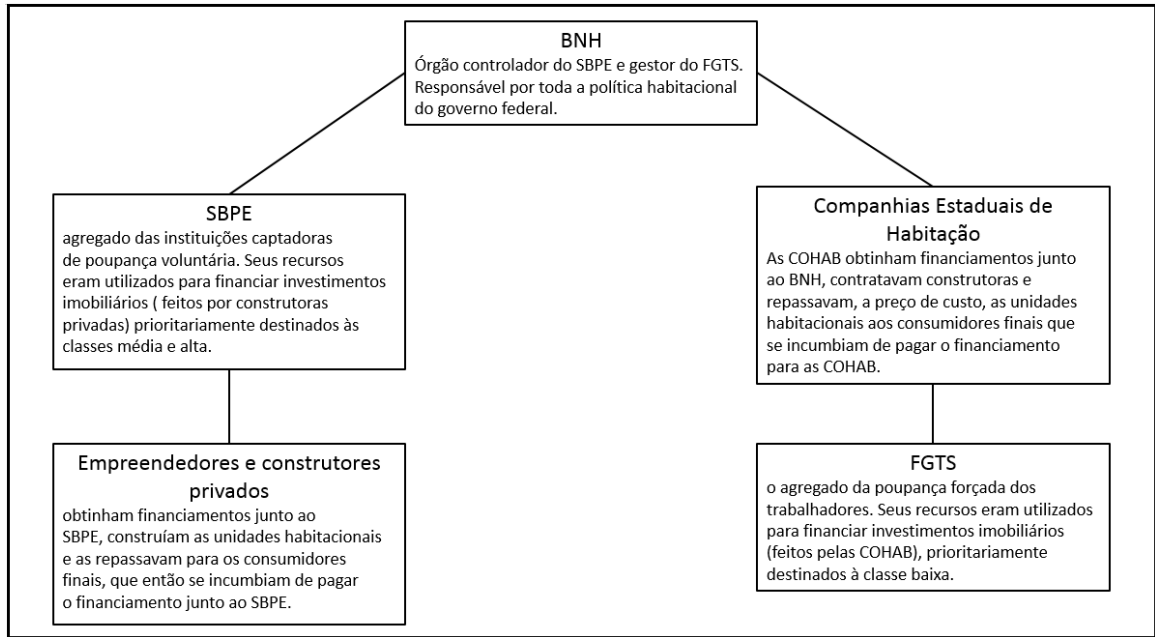
Esses recursos eram capitados pelas associações de poupança e empréstimo (os agentes financeiros do SFH) (SANTOS, 1999). O autor continua a explicar que esse capital tinha como objetivo financiar os investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Esses últimos serviam apenas como um intermediário no processo, pois eles recebiam os financiamentos e ficavam responsáveis pelas vendas das unidades habitacionais aos consumidores finais (voltada para as classes de renda média e alta).

Com a participação da SBPE, a média anual do número de habitações financiadas pelo SFH (BNH + SPBE) teve um aumento de 399%, passando de 27.047 unidades nos anos de 1965/1966 para 134.940 no período de 1967/1970 (ARAGÃO, 1999 apud ARAGÃO, 1985).

Essas fontes estáveis e permanentes de financiamento, segundo Azevedo (1988), serviriam para evitar a descapitalização do BNH, como aconteceu com as políticas anteriores (FCP e as carteiras imobiliárias dos institutos de aposentadoria).

A estrutura dos primeiros anos do SFH está bem definida em um desenho institucional elaborado por Santos (1999):

Quadro 1 - Estrutura institucional do SFH



Fonte: Santos (1999), com alterações do autor.

Com essa nova estrutura institucional, a divisão dos segmentos do SFH, seus agentes promotores e as fontes de recurso ficaram separadas da seguinte forma:

Quadro 2 - Estrutura de financiamento do BNH

Faixa salarial	Agentes Promotores	Origem dos Recursos
Mercado Popular de 1 a 3 SM	Companhias Habitacionais (Estaduais ou Municipais) – COHAB's, autarquias e fundações públicas.	FGTS
Mercado Econômico de 3 a 6 SM	Cooperativas Habitacionais – CH's	FGTS
Mercado Médio A partir de 6 SM	Sociedade de Crédito Imobiliário – SCI's Associações de Poupança e Empréstimo – APE's Caixas Econômicas	SBPE

Fonte: Santos (1999), com alterações do autor.

O banco também exerceu um importante papel na promoção da indústria da construção civil e na geração de emprego do país. Trindade (1971), relata que dos empregos gerados em 1968, a indústria da construção civil e a indústria de materiais de construção foram responsáveis por cerca de 48,5% de um total de 588.000 novos empregos.

Fatores macroeconômicos fora do controle do banco influenciaram diretamente nas

suas ações sociais, por exemplo a política de “arrocho salarial” implantada pelo regime militar com a justificativa de resolver os problemas econômicos. Esse programa acarretava uma diminuição progressiva dos salários reais das classes com renda mais baixa, agravando a condição de vida dessas pessoas. Mesmo com subsídios, as prestações da casa própria ficavam mais pesadas o que gerou um aumento na inadimplência nas COHAB's (AZEVEDO, 1988).

A inadimplência (atraso de 3 meses nas prestações) citada pelos autores chegou a 30% do total de mutuários e gerou uma “crise” no banco e nas COHAB's, forçando o governo realizar uma reformulação completa da política habitacional e um novo direcionamento dos investimento entre o período de 1970 a 1974, o que ocasionou uma redução significativa na oferta de moradia para a população de baixa renda (AZEVEDO, 1988, AZEVEDO E ANDRADE, 1982 e MARICATO, 1987).

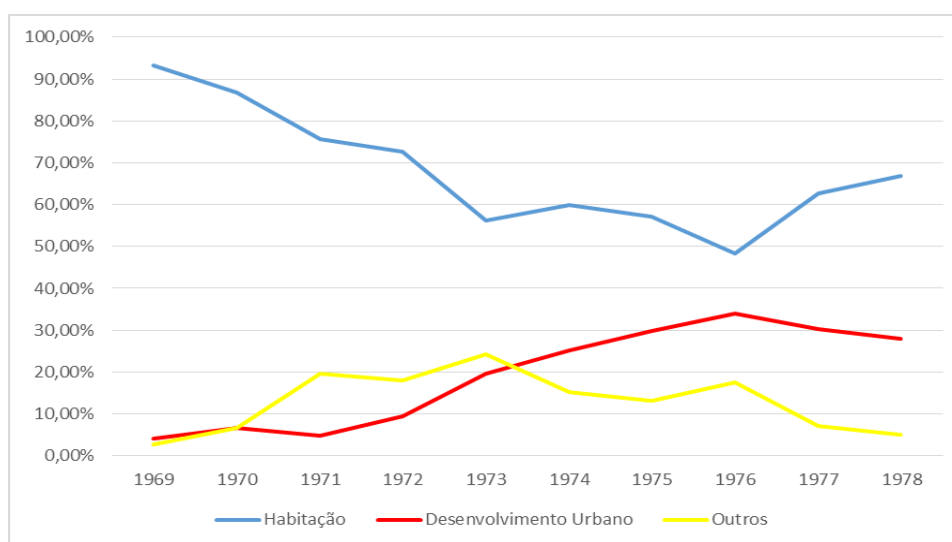
Yoshimura (2004), informa que esse redirecionamento de recursos foi para garantir negócios mais rentáveis, pois com a taxa de juros era de 10% ao ano e no mercado popular os juros variavam entre 1 a 3% e inadimplências cada vez maiores.

Nessa mesma época, os empreendimentos populares realizados pelo banco sofreram várias críticas pela falta de infraestrutura e com isso o banco começou a orientar seus recursos financeiros para os governos estaduais e municipais na produção de obras de infraestrutura urbana, tais como: melhoria ou implantação do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário, sistema viário e pavimentação, rede de distribuição de energia elétrica, transporte, comunicação, educação, cultura, serviços públicos e afins (MARICATO ,1987 E AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Foram criados diversos programas para financiar o desenvolvimento urbano, Maricato (1987) cita alguns deles: Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, Financiamento para Urbanização (FIMURB), Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN), Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN), Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO), Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC), Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB).

Desse modo, conseguimos analisar através do Gráfico 1 da autora, a queda orçamentária no grupo de programa de habitação (produção e comercialização de habitação por Cooperativas ou através da SBPE, complementos aos conjuntos habitacionais, lotes urbanizados e materiais de construção ao consumidos) os anos de 1969 a 1976 e o aumento crescente no orçamento do grupo de programas de desenvolvimento urbano (saneamento, transportes, urbanização, equipamentos comunitários, fundos regionais de desenvolvimento urbano e polos econômicos) atingindo o pico em 1976, quando há um menor índice relativo aos programas de habitação.

Gráfico 1: Distribuição das aplicações anuais do BNH nos programas de habitação e desenvolvimento urbano.



Fonte: Maricato, 1987, com alterações do autor.

Mesmo essa atribuição constando no seu dispositivo legal, Azevedo e Andrade (1982) e Maricato (1987), informam que essa ação do banco foi uma resposta aos “protestos” realizados (o abandono, a inadimplência e os atrasos) contra a inexistência de condições mínimas de infraestrutura e também contra às correções monetárias.

Após esse período de crise nas COHAB's, Azevedo (1988) e Azevedo e Andrade (1982) informam que a partir de 1975 a inadimplência, o maior problema das COHAB's, começa a diminuir em 12,6% e quase todas as companhias apresentavam uma situação econômico-financeira mais saudável, mesmo não conseguindo atingir as metas programadas.

Os autores informam alguns fatores que levaram as companhias a esse desempenho em um curto espaço de tempo, são eles:

- 1- As COHAB's privilegiaram as faixas mais altas do mercado popular, de três a cinco salários mínimos.
- 2- A especulação imobiliária da época acarretou expressivos aumentos nos preços dos imóveis e também aumento no preço dos aluguéis. As companhias viraram uma alternativa para a população da baixa classe média, pois elas não visavam o lucro e consequentemente os juros eram mais baixos.
- 3- Nesse período o Governo Militar inicia um processo de “abertura” em busca de uma base mais ampla de legitimação política, inclusive com os setores mais populares.
- 4- A Inflexão dá curso do salário mínimo, que iniciou uma recuperação de parte do poder de compra.
- 5- Reajustes nas prestações menores do que a correção do salário mínimo.

Esses fatores aumentaram o dinamismo das companhias, fazendo as mesmas financiarem 749.911 casas populares, entre o período de 1975 a 1980, correspondendo a um crescimento 74,6% da produção, de acordo com a tabela 2:

Tabela 2: Unidades financiadas para o mercado popular.

Anos	Unidades	%
1964-1969	178.227	17,7
1970-1974	76.746	7,7
1975-1980	749.911	74,6
Total	1.004.884	100

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (Dplan). Rio, 1981

Analisando as fases do BNH, Motta (2014) informa que sua trajetória não foi linear e as dividiu em três fases:

1º Fase (1964 a 1969): Implantação e expansão do BNH e das Companhias de Habitações Populares (COHAB's), utilizando 40% dos investimento no financiamento de moradias populares, com o objetivo de conseguir o apoio junto às massas.

2º Fase (1970 a 1974): o SFH passa por uma crise devido à perda do dinamismo das COHABs, causado pela inadimplência das camadas mais pobres da população. A perda desse poder de compra do salário mínimo fez com que os financiamentos

passassem a ser destinados às famílias de classe média, devido a taxa de inadimplência ser menor e os juros serem mais altos.

3º Fase: (1975 a 1980): Restruturação das COHABS e aumento do número de moradias produzidas, porém a maioria era destinada à classe média.

Porém, uma nova crise econômica volta a afetar a população e o governo tenta minimizar a situação realizando um reajuste de salários da população mais carente, mas o aumento do desemprego e a rotatividade de mão de obra realizada pelos empresários para diminuir os custos gera um aumento na inadimplência em todas as faixas de atuação do BNH (AZEVEDO, 1988).

As taxas inflacionárias nos primeiros anos de 1980 são elevadas, segundo Botega (2008) e Santos (1999), a inflação atingiu índices de 100% ao ano em 1981, e de 200% a partir de 1983.

Além da acelerada inflação que abalava o período 1983/1984, ainda teve pela primeira vez no SFH o reajuste das prestações dos mutuários da classe média e alta maior do que seus ajustes salariais (Santos, 1999 e Azevedo, 1988).

Com o saldo da poupança e o saldo do FGTS afetados pela crise, o SFH acaba por diminuir sua capacidade de investimento e vê um aumento crescente na inadimplência, conforme tabela 3.

Tabela 3: Evolução da taxa de inadimplência do SFH (1980 -1984).

Anos	Até 3 prestações em atraso	Mais de 3 prestações em atraso	Total
1980	21,8%	4,3%	26,1%
1981	24,1%	3,7%	27,8%
1982	28,7%	4,8%	33,5%
1983	34,1%	12,3%	46,4%
1984	31,5%	23,1%	54,6%

Fonte: Gonçalves, J. (1997)

No mesmo período da alta inadimplência, o Brasil passava por uma luta contra a ditadura militar. Esse processo aumentou as críticas ao banco, pois ele estava diretamente associado ao regime. Na tentativa de reduzir as críticas foi adotado uma expressiva redução no valor das prestações, o que acabou ocasionando um grande problema financeiro para o SFH.

Após o término da ditadura, em 1985, verificou uma necessidade de reestruturar o SFH e o BNH, o governo Sarney aumentou os subsídios para os mutuários do sistema, mas não teve sucesso na tentativa para segurar a política habitacional.

Desse modo, em 1986 o através do Decreto-Lei nº 2.291/86 tornava-se extinto o Banco Nacional de Habitação e reestruturação do SFH, distribuindo as atribuições do banco entre o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Coube à CEF a administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH e a gestão do FGTS.

Santos e Duarte (2010) informa que mesmo sendo responsável por financiar um quarto das unidades construídas durante seus 22 anos de existência, o BNH não conseguiu enfrentar adequadamente o problema habitacional da massa popular. Isso ocorreu, pois não achavam que era necessário subsidiar a moradia popular, acarretando a população a construir suas próprias moradias irregularmente em lugares poucos apropriados.

Já Bonduki (2008) analisa os resultados produzidos pelo SFH de uma maneira diferente. O autor dá mais importância para o legado deixado pelo programa habitacional e enfatiza que os 22 anos de existência do BNH foram muito expressivos. Nesse período foi financiado a construção de 4,3 milhões novas unidades, 2,4 milhões com recursos do FGTS para população de baixa renda e 1,9 milhões com recursos do SBPE para a população de classe média. Se considerar até o ano 2000, pois o SFH continuou existindo após a extinção do BNH, temos 6,5 milhões de unidades financiadas. Além disso, o SFH foi fundamental para o saneamento básico. O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi decisivo na expansão das redes de água e esgoto em 2000 mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água.

Sobre o propósito do banco de tentar acabar com o déficit habitacional brasileiro da época e ajudar a camada da população mais carente, Santos (1999) diz que não há dúvidas de que o SFH e o BNH tiveram sua importância durante o regime militar, mas não conseguiram resolver o problema de quem mais necessitava de moradia, muito pelo contrário, uma vez que contribuíram para aumentar a distância entre as classes sociais, privilegiando a classe média da população. As terras urbanas aumentaram de preço, a especulação imobiliária cresceu e os conjuntos populares

foram marginalizados, nas periferias das cidades, agravando também o problema da mobilidade urbana.

O BNH, durante sua vigência, financiou 4,8 milhões de habitações, em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. Porém, a população de baixa renda é responsável por apenas 20% dos financiamentos (RUBIN e BOLFE, 2014).

4.3.2 Governo Fernando Collor e Itamar Franco (1990 – 1994)

Com o término do banco o mercado imobiliário ficou desorganizado, pois sofria constantes cortes de crédito que servia de medida política de controle inflacionário. Como consequência, o Brasil deixou de ter uma política habitacional por causa da crise econômica que levou o governo a orientar seus esforços em controlar a inflação.

Somente em 1990, com a posse do então presidente Fernando Collor de Melo, após a primeira eleição depois da queda do regime militar. Os autores Botega (2008) e Santos (1999), informam que os programas habitacionais da época passaram para o controle do Ministério da Ação social, devida a extinção do Ministério do Interior.

Entre os programas, os autores destacam o Plano de ação Imediata para a Habitação (PAIH) que previa em caráter emergencial a construção de aproximadamente 245 mil casas no período de 180 dias com a contratação de empreiteiras privadas. O prazo do plano foi aumentado em 18 meses, o custo médio estava acima do previsto, a meta diminuiu para 210 mil casas e o plano não conseguiu os percentuais dos recursos necessários.

As unidades produzidas tinham um baixo valor de mercado, mas como nos programas anteriores elas careciam de saneamento e infraestrutura urbana, que era responsabilidade das prefeituras.

Outro fato importante do governo Collor mencionado por Gonçalves, J. (1997) foi a retomada das operações imobiliárias utilizando recursos do FGTS. Nos anos de 1990 e 1991 foram contratadas 526 mil unidades, sendo 306 mil somente em 1991.

O autor continua a explicar que boa parte das 526 mil unidades tinham como objetivo atender necessidades políticas, problemas de comercialização e um número expressivo ainda estava sem construção concluída.

Com o impeachment do Collor e a posse do vice Itamar Franco, as políticas públicas habitacionais sofreram algumas alterações, Santos (1999) cita algumas mudanças:

- a) Ministério do Bem Estar Social controlava os programas de habitação popular;
- b) Criação do programa Habitar-Brasil, desenvolvido para cidades grandes e médias. Esse programa foi mantido, modificado e aperfeiçoado nas gestões posteriores;
- c) Criação do programa Morar-Município, desenvolvido para cidades pequenas. Serviu de base para formulação de programas semelhantes;
- d) Concluiu obras da gestão anterior com recursos do FGTS; e
- e) Substituiu o Plano de Equivalência Salarial por um plano de amortização baseado no comprometimento de renda.

Os programas Habitar-Brasil e Morar-Município financiaram 54 mil unidades para famílias de baixa renda em 1993 e 1994, segundo Bonduki (1999).

4.3.3 Governo Fernando Henrique Cardoso e 1º Governo Lula (1995 – 2006)

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência em 1995, no seu governo os programas não eram baseados em financiamento direto à produção ou destinados à construção de grandes conjuntos habitacionais. A política habitacional ficou subordinada à Secretaria de Política Urbana (SUPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

A questão habitacional para o novo governo fica bem explícita nos documentos Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação.

O novo modelo, descrito por Santos (1999), tem quatro premissas básicas:

- 1- Foco das políticas públicas em atender a população de baixa renda que representava cerca de 85% do déficit habitacional brasileiro;
- 2- Gestão dos programas federais de habitação descentralizado e com maior controle social;
- 3- O governo não é capaz de resolver sozinho o problema habitacional e existia a necessidade de melhorar o mercado de moradias no Brasil; e
- 4- As políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

O autor diz que é possível dividir as ações e os programas da Política Nacional de Habitação em três grandes grupos, são eles:

- (i) atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infraestrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários-mínimos mensais;
- (ii) atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários-mínimos mensais; e
- (iii) políticas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional (ou enabling market policies), tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. A seguir, discutem-se brevemente os principais programas e ações desses três grandes grupos (SANTOS, 1999, p 22).

Para a população com renda inferior a 3 salários mínimos, os principais programas federais na área eram o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, que investiram juntos cerca de dois bilhões de dólares no período 1995-1998 (SANTOS, 1999 apud SEPURB, 1998).

Santos (1999), explica que esses programas eram bem parecidos. Os estados e municípios apresentavam os projetos às instâncias federais e depois decidiam sobre a liberação ou não do financiamento, levando em conta algumas variáveis: disponibilidade de recurso, qualidade técnica do projeto, relação custo-benefício, estar de acordo com os objetivos do programa e etc.

Como os recursos desses programas eram escassos, eles atuaram mais em recuperar/melhorar as unidades existentes ao invés de construir novas. Desse modo, a atuação foi maior na redução do déficit habitacional qualitativo do que no quantitativo.

Outros programas do governo FHC são citados por Andrade (2012) e Ferreira (2009), a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, voltadas para as pessoas físicas, e para os construtores tinha o Programa de apoio à Produção, o Pró Moradia, que tinha como objetivo a urbanização de áreas precárias.

Em 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que retomava mais um vez a utilização de recursos financeiros do FGTS.

Os recursos financeiros de cada programa podem ser visto na tabela 4.

Tabela 4: Contratações do FGTS. Programas por Faixa de Renda (em %) – 1995 a 2003.

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ de 10 SM
PAR	-	-	100	-
Pró Moradia	100	-	-	-
Apoio à produção	-	-	-	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6
Total	8,5	12,6	50,4	28,5

Fonte: Via Pública 2004. Bonduki 2008.

Em 1997, através da Lei 9.514 de 20 de novembro do mesmo ano, FHC em conjunto com o setor bancário e as principais incorporadoras do Brasil cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), sistema complementar do SFH.

Uma das mais importantes modificações na estruturação do financiamento à aquisição e à construção de imóveis, segundo Andrade (2012), foi realizada através do SFI.

Um das inovações introduzidas pelo SFI no mercado imobiliário brasileiro foi a criação de instrumentos para securitização imobiliária, Botelho (2005), explica que essa ação proporciona a transformação de bens imóveis em títulos mobiliários como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's) e os Fundos de Investimento Imobiliários (FII's).

O autor continua a informar que a mesma lei que criou o SFI criou as Companhias Securitizadoras de Créditos Imobiliários. São sociedades com a finalidade de fazer a securitização dos recebíveis imobiliários através da emissão dos CRI's, que são títulos imobiliários semelhantes a debêntures.

Os principais objetivos do SFI, segundo Ferreira (2009), são: diminuir a intervenção estatal, aumentar a flexibilização dos financiamentos imobiliários, estimular o crédito imobiliário, incentivar novos empreendimentos habitacionais e extensão da alienação fiduciária.

O SFI permite os agentes financeiros de praticarem taxas de juros livres, capitalizem juros e retomem os imóveis sem qualquer intervenção judicial. Porém, os contratos do sistema só podem utilizar recursos próprios, ficando proibido a utilização do FGTS e da SBPE (FERREIRA, 2009).

A autora informa que no governo do FHC o déficit habitacional na população de baixa renda (inferior a dois salários mínimos) aumentou em 40,9%, enquanto na faixa superior a 5 salários mínimos diminuiu em 26,5%. Essa diferença aconteceu em todas as regiões do país.

Fica evidente que os programas não tinham como foco a população de baixa renda, por causa da viabilidade econômica de mercado a população de maior renda acabou sendo a mais beneficiada nos programas. Bonduki (2008), informa que o programa Carta de Crédito Individual destinou 78% dos seus recursos para as famílias com renda acima de 5 salários mínimos.

Uma política importante foi o Estatuto das Cidades, criado em 2001 depois de treze anos de discussões no Congresso Nacional, através da lei nº 10.257, de 10 de julho do mesmo ano, a legislação criou instrumentos urbanísticos com o objetivo de facilitar a regularização fundiária e fazer cumprir a função social da propriedade.

Essa foi uma resposta de um grande problema da terra urbanizada, pois segundo Bonduki (2008), os lotes urbanos com serviços, equipamentos e infraestrutura ficaram cada vez mais caro, levando os que não conseguiam pagar por essas terras a lugares distantes, precários e perigosos, levando à ocupação irregular. Mostrando a carência que o Brasil tinha em relação a política fundiária relacionada com as políticas habitacionais.

Em 2003, logo após assumir a presidência, um dos primeiros atos do então presidente Luís Inácio Lula da Silva foi a criação do Ministério das Cidades (MC), órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). E ainda tinha como missão articular e qualificar os diferentes entes federativos na organização de uma estratégia nacional para lidar com os problemas urbanos das cidades com apoio de instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto da Cidades (BONDUKI, 2008).

O Ministério só tinha um problema institucional, segundo o Bonduki (2008), a CEF continuava como agente operador e principal agente financeiro do FGTS e está vinculada ao Ministério da Fazenda (MF), ou seja, o MC realiza a gestão da política habitacional, mas a decisão sobre aprovação dos financiamentos e acompanhamento dos projetos é responsabilidade da CEF.

Com a consciência da necessidade de reverter a situação de desigualdade, exclusão da população de baixa renda e tornar o MC mais participativo, foi realizada em outubro de 2003 a 1ª Conferência Nacional das Cidades, após a realização de conferências municipais, regionais, estaduais e das cidades em 3.457 municípios brasileiros.

Na conferência foi definido o Conselho das Cidades com a composição de 71 membros e com o objetivo de assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da Política Urbana Nacional e também foi estabelecido os princípios e diretrizes do PNDU.

Um outro fruto desse processo participativo foi a Política Nacional de Habitação (PNH). Ela foi elaborada ao longo do ano de 2004 com as contribuições de atores sociais através de seminários e do Conselho das Cidades. Segundo Naime (2010), a PNH tem como principal objetivo retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todas faixas salariais da população, com uma atenção maior a faixa salarial de baixa renda objetivando à inclusão social.

A PNH foi estruturada em três eixos, de acordo com o quadro 3. A autora explica que esses eixos não são inovações em termos de política pública, o que mudou foi a forma como elas são operacionalizadas e redefinidas as prioridades de atuação.

Quadro 3 Eixos estruturantes de ação da Política Nacional de Habitação

Integração urbana de assentamentos precários	<ul style="list-style-type: none">▪ urbanização em áreas precárias▪ intervenção em cortiços▪ regularização fundiária▪ melhoria da qualidade habitacional
Produção habitacional	<ul style="list-style-type: none">▪ aquisição de imóveis novos ou usados▪ locação social pública ou privada▪ reabilitação em áreas urbanas centrais▪ melhoria habitacional
Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano	<ul style="list-style-type: none">▪ Política fundiária e imobiliária para habitação▪ Regularização fundiária▪ Uso de terrenos e imóveis públicos para habitação▪ Revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação▪ Impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano▪ Mobilidade e transporte urbano▪ Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental

Fonte: informações retiradas da PNH (Cadernos Ministério das Cidades; 4, 2004)

A nova PNH foi complementada através da Lei nº 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e definiu o Conselho Gestor do FNHIS.

Com o novo SNHIS, a lei esperava somar subsídios com os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), Estados e municípios para oferecer habitação para as classes que estavam ampliando as favelas e os loteamentos clandestinos no Brasil.

O principal instrumento da PNH é o Sistema Nacional de Habitação (SNH), criado após aprovação do Conselho das Cidades em 2004. Bonduki (2008) informa que a proposta previa a criação de dois subsistemas: (i) habitação de mercado (ii) habitação de interesse social.

O subsistema de habitação de interesse social era composto por famílias com renda até 3 salários mínimos e de 3 até 5 salários mínimos, e tinha como fundo de recursos o FGTS, o FNHIS e os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). E o subsistema de Habitação de Mercado era composto por famílias com renda de 5 até 10 salários mínimos e acima de 10 salários, utilizando como fonte de recursos das SBPE, dos Consórcio Habitacional e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários.

A busca pela reestruturação do sistema de habitação pelo governo Lula é bastante emblemática. Ao mesmo tempo que não rompe totalmente com o modelo anterior, a adoção de um novo desenho institucional tem o efeito simbólico de mostrar ruptura com as práticas anteriores. O Sistema Nacional de Habitação atual incorporou as antigas estruturas do SFH (inaugurado com o governo militar) e o SFI (de FHC),

porém reformando a legislação que disciplina aplicação de recursos e as formas de contratação. Não se trata aqui de valorar a qualidade ou os problemas enfrentados na implementação dos programas, mas da decisão política de focar determinado segmento de renda ou priorizar investimentos no setor da construção civil (FERREIRA, 2009).

4.4 O atual programa do Governo Federal – Minha Casa Minha Vida (2009 – 2014)

Em um cenário onde o déficit habitacional está concentrado na população de baixa renda (renda familiar de 0 a 3 salários mínimos) e a disponibilidade de crédito imobiliário privilegiando a população com o maior poder aquisitivo (renda familiar maior que 10 salários mínimos), o então presidente Lula (2003-2010) teve como principal política habitacional voltada para as famílias com renda familiar de 0 a 10 salários mínimos, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), vinculado ao Ministério das Cidades e com aporte de recursos do OGU e do FGTS.

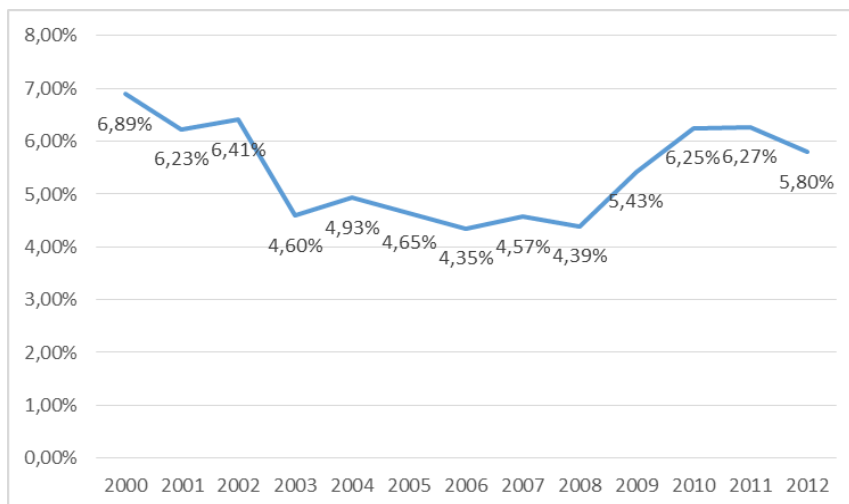
Sobre o contexto que o programa foi lançado, Romagnoli (2012) informa sobre a influência da crise de 2008 na economia nacional, iniciando o ano de 2009 sob uma retração econômica e com registro de uma desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB). Para lidar com essa situação, o Governo Federal começa a tomar algumas medidas, são elas:

- 1- Incentivo à liquidez na economia doméstica (mudança nas regras do recolhimento sobre depósitos compulsórios);
- 2- Políticas de estabilização cambial (estabilizar a cotação do dólar com leilões de parte da reserva cambial); e
- 3- Estímulos diretos à atividade econômica.

O setor da construção civil foi alvo desses estímulos, dada a sua importância na geração de emprego e na participação do PIB. De acordo com Andrade (2012), o setor é responsável por 6,67% do PIB nacional e por empregar em média 1,5 milhões de pessoas, de acordo com a Pesquisa Mensal do Emprego do IBGE

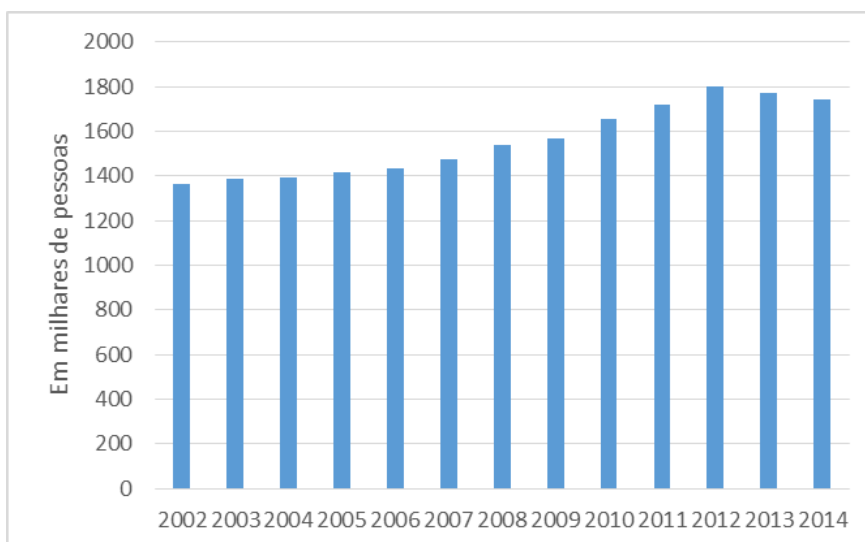
realizada nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, ilustrada nos gráficos 2 e 3.

Gráfico 2: Participação da Construção Civil no PIB.



Fonte: IBGE, 2012, elaboração do autor.

Gráfico 3: Pessoas Ocupadas na Construção Civil (2002 – 2014)



Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Emprego (PME), mar.2002-ago.2015, elaboração do autor.

Maricato (2009), reforça essa importância informando que a demanda gerada pelo incentivo ao setor da construção, tanto “para trás” (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia e etc.) e tanto “para a frente” (eletrodomésticos, mobiliários e etc., para as novas moradias), influencia diretamente na geração de novos empregos.

Além da motivação financeira, não podemos ignorar a face social do programa voltada para a habitação das classes mais carentes da sociedade.

O PMCMV foi lançado em Março de 2009, através da MP 459, de 25 de março de 2009, substituída pela Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, e regulamentado pelos

Decretos 6819, de 13 de Abril de 2009 e 6962, de 19 de setembro de 2009, revogados pelo Decreto 7.499/2011.

Conforme a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) o programa prevê instrumentos que procuram resolver ou facilitar os gargalos que impedem o desenvolvimento de uma política habitacional para as famílias de baixa renda. De acordo com a lei, os instrumentos são:

- Criação do Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB);
- Redução dos custos com seguro: Morte e Invalidez Permanente (MIP) e Danos Físicos ao Imóvel (DFI);
- Atenuação dos prazos e custas cartoriais;
- Incentivos fiscais para a produção de imóveis para a baixa renda (redução da quota do Regime Especial de Tributação – RET – de 5% para 1%);
- Estabelecimento de parâmetros para uso de materiais sustentáveis;
- Regulamentação de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes.

O programa é dividido em duas fases: a primeira fase ocorreu entre março de 2009 a meados de 2011 e a segunda fase iniciou em meado de 2011 e término em dezembro de 2014.

O programa atende três faixas de renda distintas, com metas, práticas de contratação, condições econômicas diferentes.

Na fase 1, o programa apresenta a seguinte classificação de subsídios:

- 1- Faixa I, de R\$0,00 a R\$ 1.395,00 (de 0 a 3 salários mínimos)
- 2- Faixa II, de R\$1.395,01 a R\$ 2.790,00 (de 3 a 6 salários mínimos)
- 3- Faixa III, de R\$ 2.790,01 a R\$4.600,00 (de 6 a 10 salários mínimos)

Na fase 2, os valores das faixas foram atualizados, deixando de ser vinculados ao salário mínimo, ficando com a seguinte classificação:

- 1- Faixa I, de R\$0,00 a R\$ 1.600,00
- 2- Faixa II, de R\$1.600,01 a R\$ 3.100,00

3- Faixa III, de R\$ 3.100,01 a R\$5.000,00

As metas de contratação na fase 1 foi de um milhão de novas moradias, divididos em 400.000 unidades para a Faixa I, 400.000 unidades para a Faixa II, e por fim, 200.000 unidades para a faixa III. Para a fase 2, a meta estabelecida em 2011 foi de dois milhões de novas moradias, divididos em 1.200.000 unidades para a Faixa I, 600.000 unidades para a Faixa II e 200.000 unidades para a faixa III.

Apenas nos trabalhos de Dutra (2010) foi possível encontrar a meta do programa detalhada por região e estados, porém só foi informado da fase 1 do programa. Não foi possível encontrar esse detalhamento da fase 2 nas fontes oficiais do programa ou nas referências da literatura. O autor também conta com uma fonte de dados privilegiada, pois seus dados foram retirados de uma apresentação corporativa da CEF.

Na tabela 5 é possível notar que a meta de 1.000.000 de novas unidades habitacionais seguiu a mesma necessidade do déficit habitacional das regiões e dos estados. Sendo, as regiões Nordeste e Sudeste as mais necessitadas.

Tabela 5: Meta do Programa Minha Casa Minha Vida Fase 1, segundo regiões e UF's.

Continua				
UF	Faixa I (0 a 3 SM)	Faixa II (3 a 6 SM)	Faixa III (6 a 10 SM)	Total
Norte	41.207	41.207	20.604	103.018
Rondonia	3.397	3.397	1.699	8.493
Acre	1.576	1.576	788	3.940
Amazonas	8.895	8.895	4.448	22.238
Roraima	1.117	1.117	559	2.793
Pará	20.267	20.267	10.133	50.667
Amapá	1.836	1.836	918	4.590
Tocantins	4.119	4.119	2.059	10.297
Nordeste	137.279	137.279	68.639	343.197
Maranhão	29.102	29.102	14.551	72.755
Piauí	8.735	8.735	4.367	21.837
Ceará	20.658	20.658	10.329	51.645
Rio Grande do norte	7.690	7.690	3.845	19.225
Paraíba	8.522	8.522	4.261	21.305
Pernambuco	17.882	17.882	8.941	44.705
Alagoas	7.872	7.872	3.936	19.680
Sergipe	4.520	4.520	2.260	11.300
Bahia	32.298	32.298	16.149	80.745

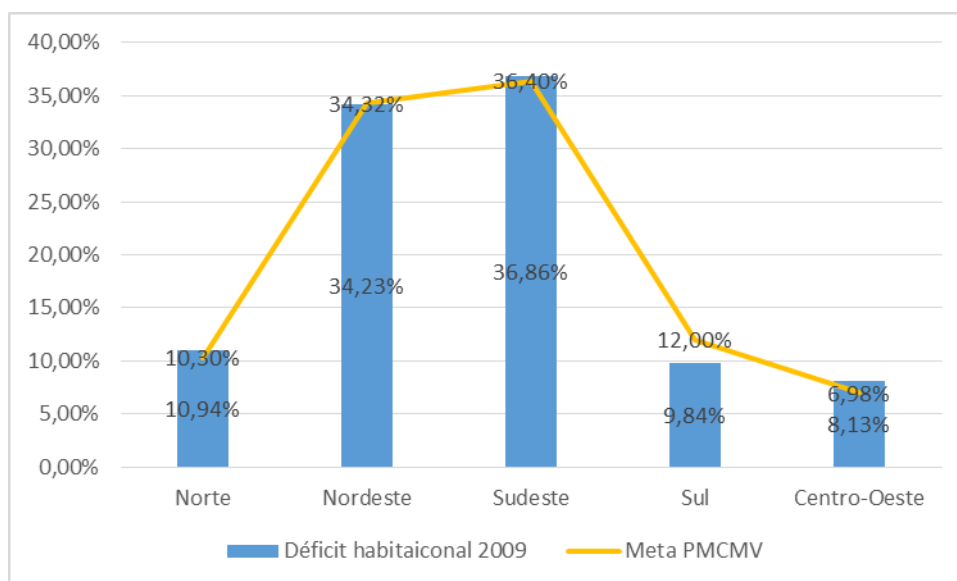
Tabela 5: Metas do Programa Minha Casa Minha Vida
Fase 1, segundo regiões e UF's.

	Conclusão			
Sudeste	145.593	145.593	72.796	363.982
Minas Gerais	35.394	35.394	17.697	88.485
Espírito Santo	6.738	6.738	3.369	16.845
Rio de Janeiro	29.863	29.863	14.931	74.657
São Paulo	73.598	73.598	36.799	183.995
Sul	48.007	48.007	24.003	120.017
Paraná	17.669	17.669	8.834	44.172
Santa Catarina	9.620	9.620	4.810	24.050
Rio Grande do Sul	20.718	20.718	10.359	51.795
Centro-Oeste	27.914	27.914	13.958	69.786
Mato Grosso do Sul	4.898	4.898	2.449	12.245
Mato Grosso	5.356	5.356	2.678	13.390
Goiás	11.045	11.045	5.523	27.613
Distrito Federal	6.615	6.615	3.308	16.538
Brasil	400.000	400.000	200.000	1.000.000

Fonte: Dutra (2010); apresentação Corporativa da CEF, com alterações do autor.

Podemos notar que a meta estabelecida pelo programa está de acordo com a necessidade do déficit habitacional de 2009. O gráfico 4 demonstra essa comparação entre o déficit habitacional estipulado pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 2009 e a meta estabelecida para a fase 1 do programa.

Gráfico 4: Comparação entre o Déficit Habitacional de 2009 e as metas do Programa Minha Casa Minha Vida Fase 1, segundo regiões e UF's.



Fonte: Dutra (2010) e FJP(2015), elaboração do autor.

Para alcançar as metas estabelecidas das duas fases, o programa contou com investimento de R\$ 34 bilhões (sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES) (ROMAGNOLI, 2012). A segunda fase do programa teve um incentivo de R\$ 125,7 bilhões, desse valor R\$ 72,6 bilhões são subsídios para a aquisição de nova moradia pela população de baixa renda (Faixa I) e os R\$ 53,1 bilhões referem-se aos financiamentos (Faixa II e III).

O valor máximo das unidades também foram alterados da fase 1 para a fase 2, segundo Andrade (2012), os valores máximos das unidades tiveram um aumento em média de 36% nas faixas do programa.

A tabela 6 detalha melhor o aumento no valor máximo dos imóveis da fase 1 para a fase 2, de acordo com as faixas do programa.

Tabela 6: Valores Máximos dos Imóveis MCMV – Fase 1 e 2.

Faixa do programa	Fase 1	Fase 2
Faixa 1	Valores Máximos	
Regiões Metropolitanas (RJ, SP e DF)	52 mil	65 mil
Cidades com mais de 100 mil hab.	37 mil	57 mil
Cidades de 50 a 100 mil hab.	37 mil	51 mil
Faixa 2 e 3	Até 130 mil	Até 170 mil

Fonte: Andrade (2012), com alterações do autor.

Outras mudanças aconteceram entre as fases, por exemplo: o valor médio das moradias para as famílias de baixa renda, de R\$ 42 mil passou para R\$57.667, a área construída das casas aumentou, passando de 35,80 m² para 39,65 m² e dos apartamentos contratados, foi de 41,30 m² para 45,56 m².

Além dessas mudanças técnicas, os benefícios dos participantes do programa foram aumentados, tais como:

- 1- A garantia das mulheres ficarem com os imóveis do MCMV no caso de separação, conforme redação da Lei nº12.693, de 2012;
- 2- Acessibilidade interna em todas as unidades habitacionais, independente do usuário possuir algum tipo de deficiência, mobilidade reduzida ou idosos.
- 3- Piso de cerâmica em todos os ambientes, antes obrigatório apenas no banheiro, cozinha e área de serviço;

- 4- Aquecedor solar em todas as casas do Faixa I (0 a 3 SM);
- 5- Trabalho Técnico Social fica sob a responsabilidade do poder público local, com o orçamento previsto de acordo com o tipo do empreendimento: 1,5% do valor da unidade no caso de Loteamento e 2% do valor da unidade no caso de Condomínio (limitado a 300 unidades por condomínio);
- 6- A criação do Programa Minha Casa Melhor, onde cada beneficiário do programa ganha um crédito subsidiado de R\$ 5 mil para comprar moveis e eletrônicos, a um juros de 5% ao ano e com o prazo de pagamento de 48 meses; e
- 7- Nos empreendimentos contratados na primeira fase, o valor das prestações correspondia a 10% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$50,00. A partir da segunda fase, a prestação mensal foi reduzida para 5% da renda familiar mensal, com limite mínimo de R\$25,00.

Como foi visto o PMVMC, atende três financiamentos diferentes para famílias com renda familiar diferentes. A seguir, serão descritas os modelos de contratação do programa e suas particularidades de acordo com a sua faixa de renda familiar.

I) Faixa I

É a faixa de renda familiar que possui o maior subsidio do programa, nela o beneficiário fica isento de pagar o seguro habitacional (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente) e os custos do cartório para o registro do imóvel. As famílias tem o prazo de dez anos para pagar as prestações da habitação, com comprometimento de 5% de sua renda familiar, com mínimo de R\$ 25,00.

A produção das unidades é integralmente subsidiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que recebe aportes do OGU para bancar os custos do programa.

Os governos locais indicam as famílias para a participar do programa, utilizando as informações do Cadastro Único (CADÚNICO). Terão prioridade na escolha as famílias cujas chefes de família são mulheres, que possua portadores de deficiências especiais ou idosos.

Por fim, para ser beneficiário do programa a família não poderá ter participado de nenhum outro programa habitacional do governo, não possuir casa própria ou financiamento habitacional em qualquer Unidade Federativa (UF).

A construtora fica responsável pela execução do projeto e é reembolsada pelo FAR, deixando de ficar exposta ao risco de inadimplência dos beneficiários e não cabe a construtora qualquer participação na comercialização/distribuição dos imóveis.

Ainda há para essa faixa de renda a modalidade denominada “Entidades”, onde as famílias com renda mensal até 3 salários mínimos se organizam em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. Dessa forma, as entidades representativas ficam responsáveis por construir as habitações com os subsídios concedidos pela União, através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

II) Faixa II

Nessa faixa de renda também existe subsídios em relação a formalização do imóvel. O beneficiário tem redução do valor do seguro do financiamento, paga apenas 10% das custas cartorárias referentes ao registro do imóvel e cada parcela não pode comprometer mais de 20% do orçamento familiar mensal (A regra pode variar, pois passa a ser regra da Instituição Financeira, visto ser ela que assume o risco de crédito).

Além disso, o governo garante um subsídio de até R\$ 17.000,00 no pagamento da entrada.

O beneficiário pode utilizar os recursos do FGTS para comprar o imóvel a uma taxa de juros reduzidas de 5% a.a. para famílias com renda familiar até 5 SM, 6% a.a. + TR para famílias com renda de 5 SM até 6 SM.

Caso o beneficiário tenha algum problema no pagamento das parcelas, o programa conta com o Fundo Garantidor da Habitação (FGHab) com a cobertura de até 36 meses.

III) Faixa III

A última faixa do programa também conta com alguns subsídios legais, como por exemplo, a redução de 80% das custas cartorárias para o registro do imóvel e um valor mais baixo no seguro habitacional.

Nessa faixa, o usuário pode utilizar o FGTS para pagar a entrada do financiamento do imóvel a um juros de 8,16% a.a. + TR e também conta com o FGHab, mas o período de inadimplência deve compreender entre 12 e 24 meses.

De acordo com as informações da CEF, o programa atende a sua expectativa na geração de empregos pelo Brasil, desde 2009 até setembro de 2015 o programa gerou 1,2 milhões de empregos diretos, representando 6% do emprego na construção civil. A renda gerada para esses trabalhadores foi de mais de R\$ 64 milhões só em 2014.

Outra informação fornecida pela CEF é a formação dos postos de trabalho. A cada R\$ 1 milhão investidos nas habitações do programa MCMV, são mantidos em média 20 postos de trabalho. Isso corresponde uma média de 244 mil por ano desde a criação do programa, em 2009.

A meta global para a fase 1 do programa era de 1 milhão de novas unidades, ao término da fase 1 foram contratadas 1.005.128 milhões de unidades, representando 100,5% da meta estabelecida.

Analizando a meta pela Faixa de renda do programa, podemos perceber, com a tabela 7, que a Faixa I foi a única faixa a contratar unidades a cima da meta, com 482.741 unidades contratadas. As Faixas II e III contrataram 375.764 e 146.623 unidades, respectivamente, ficando abaixo da meta prevista.

Tabela 7: Unidades Contratadas da Fase 1, por faixas do programa.

Região	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Norte	45.936	10.305	11.692	67.933
Nordeste	231.080	73.486	25.343	329.909
Sudeste	121.315	148.859	79.270	349.444
Sul	50.000	99.051	16.195	165.246
Centro-Oeste	34.410	44.063	14.123	92.596
Brasil	482.741	375.764	146.623	1.005.128

Fonte: Andrade (2012) e Ministério das Cidades, com alterações do autor.

Muito importante não só atingir a meta de unidades contratadas, mas conseguir entregar as unidades para os beneficiários do programa.

Através do Serviço de Informação ao Cidadão, o presente autor conseguiu essas informações através de uma solicitação ao Ministério Das Cidades. O mesmo forneceu os dados de todos os contratos assinados até 31/12/2014, término da segunda fase do programa. Referente a situação das obras (concluídas e entregues) refletem a posição registrada até o dia 30/09/2015.

Podemos perceber na tabela 8 que o MC informa apenas as unidades concluídas e entregues, ficando sem explicação qual a situação do restante das unidades contratadas, por exemplo: A região Norte contratou para a Faixa I 45 mil unidades, mas apenas 38 mil foram concluídas e dessas 35,8 mil foram entregues aos beneficiários. Não temos informação do restante das 7,1 mil unidades contratadas, ficando em dúvida se elas não foram iniciadas ou estão em obras. Do total das unidades contratadas, não sabemos as situações de 37.588 da Faixa I, 8.675 da Faixa II e 21.137 da Faixa III, totalizando 67,4 mil unidades de um total de 1 milhão.

Contudo, podemos verificar que de todas unidades contratadas, 937.728 unidades foram concluídas até 30/09/2015 e dessas foram entregues aos beneficiários 834.157 novas unidades habitacionais, ficando pendente de entrega 103,5 mil unidades.

Tabela 8: Situação das unidades contratadas da Fase 1, por faixas do programa.

Região	Faixa I		Faixa II		Faixa III	
	Concluídas	Entregues	Concluídas	Entregues	Concluídas	Entregues
Norte	38.742	35.800	9.501	7.919	8.134	4.140
Nordeste	207.654	190.413	71.950	65.752	21.394	12.594
Sudeste	116.876	110.233	145.147	131.826	69.949	45.719
Sul	48.976	48.147	97.366	93.710	14.295	11.305
Centro-Oeste	32.905	31.387	43.125	39.732	11.714	5.480
Brasil	445.153	415.980	367.089	338.939	125.486	79.238

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Com isso, podemos verificar que mesmo após 3 anos de término da fase 1 ainda há unidades a serem entregues aos beneficiários. Infelizmente não foi encontrada nenhuma informação para justificar esse possível atraso.

Na fase 2 do programa foram contratadas 2,750 milhões de novas moradias, superando a meta estabelecida de 2 milhões de unidades.

Podemos perceber com os dados da tabela 9 que todas as faixas do programa conseguiram atingir suas metas individuais, a Faixa I com 1,226 milhões de unidades contratadas, a Faixa II com 1,216 milhões de unidades contratadas e por fim, a Faixa III com 307 mil unidades contratadas. Pode-se observar que a Faixa II conseguiu contratar o dobro de unidades, de acordo com a sua meta.

Podemos notar que tanto nas duas fases do programa a meta geral foi superado, mas só na fase 2 do programa que todas as faixas atingiram seus objetivos.

Tabela 9: Unidades Contratadas da Fase 2, por faixas do programa.

Região	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Norte	168.120	30.628	11.085	209.833
Nordeste	446.689	255.282	53.419	755.390
Sudeste	358.648	438.033	161.676	958.357
Sul	141.660	310.237	47.683	499.580
Centro-Oeste	111.488	182.161	33.191	326.840
Brasil	1.226.605	1.216.341	307.054	2.750.000

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Analisando a tabela 10, a situação das unidades contratadas na fase 2, o mesmo problema da fase 1 continua na fase 2, a falta de informação sobre a situação das 954 mil unidades, representando 34,7% do total das unidades contratadas.

As unidades concluídas na fase 2 representam 65,30% das contratadas, totalizando 1,795 milhões de novas unidades, sendo entregues 82,7% dessas unidades.

A fase 2 ainda conta com 310 mil unidades concluídas à espera de entrega, não se tem a informação o motivo dessas unidades estarem paradas, possivelmente pode ser por motivos legais, acabamento de infraestrutura externa e afins.

Tabela 10: Situação das unidades contratadas da Fase 2, por faixas do programa.

Região	Faixa I		Faixa II		Faixa III	
	Concluídas	Entregues	Concluídas	Entregues	Concluídas	Entregues
Norte	62.954	43.542	25.177	20.545	8.597	4.509
Nordeste	186.781	116.849	222.007	204.695	25.750	15.330
Sudeste	171.223	126.531	379.225	339.564	86.222	56.362
Sul	82.422	70.242	283.992	266.260	32.763	24.002
Centro-Oeste	47.158	33.467	158.067	147.857	23.547	15.884
Brasil	550.538	390.631	1.068.468	978.921	176.879	116.087

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

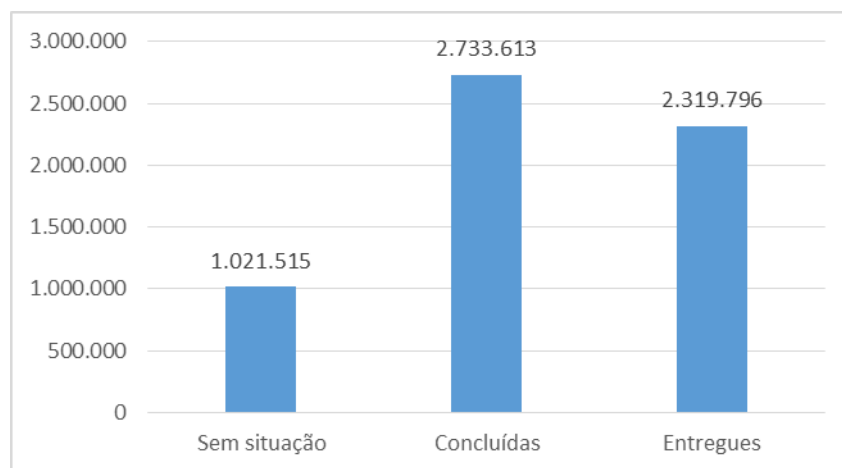
Durante os 5 anos do Programa Minha Casa Minha Vida, foram contratadas em suas duas fases 3,755 milhões de novas unidades em todas as suas faixas de renda. Esse número de unidades corresponde 69,15% do déficit habitacional de 2012 (valor mais recente informado pela FJP).

Porém, do total das unidades só 2,733 milhões de unidades estão concluídas e apenas 2,319 milhões de unidades foram entregues aos seus beneficiários, diminuindo a sua participação para 42,72% do déficit habitacional.

O programa também tem 1,025 milhões de unidades, como foi dito anteriormente, sem situação definida (qual o estágio dessas unidades: em obras, esperando regularização, obra parada e afins).

O gráfico 5 a seguir demonstra essa situação:

Gráfico 5: Situação das unidades contratadas do MCMV nas suas duas fases.



Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Por fim, podemos notar o tamanho do impacto do programa na área da habitação e sua importância no combate ao déficit habitacional, mas não podemos esquecer que não se tem informação mais detalhada sobre as unidades construídas e entregues aos beneficiários. Assim, não conseguimos concluir com mais clareza a efetividade da política pública.

Sobre essa análise, Andrade (2012) informa em seus estudos que embora o MCMV mostre quantitativamente o atingimento de suas metas de contratação, há um problema observado nos cronogramas de entrega. Na fase 1, os prazos de entrega efetivos das moradias contratadas estão muito dilatados, pois de acordo com seus estudos na época, cerca de 60% das unidades contratadas dessa fase, seriam entregues nos anos de 2012 e 2013.

Isso podemos notar, pois ainda há 67,4 mil unidades da fase 1 a serem concluídas e para serem entregues aos beneficiários. E esse número aumenta se somar as 103 mil unidades concluídas e ainda não entregues.

Outro ponto apontado pelo autor, são os valores máximos dos imóveis do programa. O programa encontra dificuldade para ser viabilizado em lugares onde os preços dos terrenos cresceram ao longo do período do programa, são as áreas metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

Para resolver esse problema, algumas prefeituras resolvem o problema na contratação dos empreendimentos da Faixa I, oferecendo contrapartidas financeiras e fazem a doação dos terrenos.

Esses terrenos geralmente são afastados das cidades e desprovidos de qualquer infraestrutura urbana ou estão em situação precária.

Bonduki (2009) chegou a prever isso quando comenta sobre a localização da habitação de interesse social do PMCMV, que gera impactos negativos no mercado de terras, ocasionado elevação do preço dos terrenos em torno dos conjuntos residenciais, antes desvalorizados.

Assim, podemos perceber que o PMCMV não impacta a segregação urbana existente, apenas acaba por reforçar, produzindo novas manchas urbanas e aumentando a densidade populacional de zonas periféricas já existentes.

5 DÉFICIT HABITACIONAL URBANO

Antes de começar a analisar o déficit habitacional no Distrito Federal, faz-se necessária a compreensão sobre a definição de déficit habitacional, quais são as metodologias de cálculos existentes e qual a metodologia utilizada pelo Governo Federal para calcular o déficit habitacional, e por fim, quais são os seus componentes e subcomponentes.

No capítulo serão apresentados as três principais metodologias de cálculo, fazendo uma comparação entre os conceitos metodológicos e expondo os resultados numéricos para o ano de 2012, informação mais atualizada sobre o déficit habitacional, distribuído por unidades da federação, por áreas urbanas e rurais, por faixa de renda e a os domicílios vagos disponíveis no Brasil.

5.1 Definições

5.1.1 Fundação João Pinheiro

Segundo Magnaboso, Cunha e Garcia (2012) a base da abordagem das outras metodologias foi elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A importância desse base é reforçada pelos autores Azevedo e Araújo (2007) que comentam como a metodologia tornou-se referência nacional nos últimos anos, sendo adotada pelo governo federal, governos estaduais e municipais, universidades, centros de pesquisas e entidades profissionais.

O primeiro estudo realizado pela instituição sobre o Déficit Habitacional foi em 1995, com base nos dados do Censo Demográfico de 1991. Desde então, vem sendo aprimorada em função das melhorias metodológicas e das disponibilidade das informações (MAGNABOSO, CUNHA e GARCIA, 2012; RIBEIRO, VIANA e SALIS, 2013).

De acordo com as mudanças citadas pelos aclamados autores, o presente trabalho apresentará a metodologia do estudo mais recente disponibilizada pela FJP, intitulado “Déficit Habitacional do Brasil (2011-2012)”. A base de dados utilizada pela FJP foi produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, provenientes das Pesquisas Nacionais de Amostras de Domicílios (PNAD) 2007 – 2011.

A FJP segue dois pressupostos básicos na elaboração da sua metodologia:

- 1- A sociedade brasileira é muito desigual, por isso as necessidades de habitação não devem ser definidas de forma igual para todas as faixas de renda.
- 2- Habitação não é um tema isolado, têm ligações com outros problemas recorrentes e complementares, tais como: políticas urbanas de transporte, energia elétrica, saneamento básico e abastecimento de água.

Seguindo os seus pressupostos, os estudos elaborados pela instituição tem dois seguimentos: o déficit habitacional e a inadequação de moradia.

A definição de déficit habitacional está diretamente relacionada às deficiências do estoque de moradia. De acordo com as deficiências, o déficit habitacional pode ser dividido em duas classes: déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

O déficit por reposição de estoque está relacionado com a depreciação dos domicílios (construções sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física) e com os domicílios rústicos. A FJP utiliza o conceito do IBGE, domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada.

O Déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar (convivência de mais de uma família no mesmo domicílio e com a intenção de se mudar e constituir outro domicílio) e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados (número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório) e aqueles onde famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) gastam 30% ou mais da sua renda com aluguel.

Já a inadequação de moradias está relacionada com problemas internos e externos das habitações que influenciam na qualidade de vida dos moradores. Eles necessitam de reparos ou ampliação.

As habitações classificadas como inadequadas são aquelas que possuem um ou mais componentes a seguir: algum tipo de carência de infraestrutura (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo), adensamento excessivo de moradores (número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório) em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária (morador do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não tem a propriedade total ou parcial do terreno ou fração ideal, no caso de apartamento), cobertura inadequada (telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha), sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou alto grau de depreciação (imóveis com mais de 50 anos que não devem ser repostos). A FJP informa que esse último componente não é calculado em razão da inexistência de informação nos níveis nacional e regional.

Os quadros 4 e 5 resumem os principais componentes e subcomponentes do déficit habitacional e da inadequação de moradias.

Quadro 4 - Metodologia de cálculo do déficit habitacional - 2011-2012

Classes	Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Déficit por reposição de estoque	Habitação Precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidade da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos (somente urbano)
		Domicílios improvisados			
Déficit por incremento de estoque	Coabitação familiar	Famílias conviventes			
		Cômodo			
	Ônus excessivo com aluguel urbano				
	Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro 2015, com alterações do autor.

Quadro 5 - Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios urbanos - 2011-2012.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos			
Carência de Infraestrutura	Energia Elétrica	Brasil, Unidade da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos (somente urbano)			
	Água						
	Esgotamento sanitário						
	Banheiro exclusivo						
Adensamento excessivo de domicílios próprios							
Ausência de banheiro exclusivo							
Cobertura inadequada							
Inadequação fundiária							

Fonte: Fundação João Pinheiro 2015.

5.1.2 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Outra instituição que realiza o estudo sobre déficit habitacional é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Segundo os autores Magnabosco, Cunha e Garcia (2012) a metodologia do IPEA baseou-se no trabalho de Gonçalves, R. (1997), uma metodologia muito próxima à da Fundação João Pinheiro.

De acordo com os autores, Gonçalves, R. (1997) compreende o déficit habitacional em duas dimensões:

- 1- Inadequação estrutural, composta por domicílios improvisados, pelas moradias rústicas (paredes inadequadas) e pelos cortiços;
- 2- Coabitação, existência de mais de uma família vivendo no mesmo domicílio.

Podemos perceber que a diferença entre a metodologia da FJP é que o autor não considera déficit habitacional o adensamento excessivo (número de moradores por dormitório e o ônus excessivo da renda familiar com o aluguel (MAGNABOSCO, CUNHA e GARGIA, 2012).

De acordo com Gonçalves (1997), existia uma dificuldade em incorporar esses dois últimos elementos, pois na época, as questões sobre o adensamento e do comprometimento de renda exigiam níveis de arbitrariedade muito altos na definição dos parâmetros. Portanto, o autor adota um conceito mais amplo e imediato de déficit habitacional, o de “necessidades habitacionais”.

Para apresentar a metodologia do IPEA, o presente trabalho apresentará o estudo mais recente do órgão realizado pelos autores Bernardo, Vicente e Cleandro (2013) intitulado “Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). A base de dados utilizado pelo IPEA é a mesma da FJP, dados das Pesquisas Nacionais de Amostras de Domicílios (PNAD) dos anos de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 produzidas pelo IBGE e dados do Censo de 2010.

Para o IPEA, o déficit habitacional é um indicador que contribui na formulação e avaliação da política habitacional, orientando o gestor público na especificação das necessidades habitacionais nas esferas de governo: União, estados, municípios e Distrito Federal.

Para o cálculo do déficit habitacional, foi estimado a presença de qualquer um dos três componentes com a informação completa: domicílio precário, ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo. Em caso da presença de alguns dos componentes, confirma-se o déficit. O quarto componente, coabitação familiar, foi adicionado caso presente de forma exclusiva, ou seja, se existir a ausência de os outros três componentes, é calculado a probabilidade da existência desse.

5.1.3 Sindicato da Construção Civil de São Paulo

A terceira metodologia de cálculo do déficit habitacional é do Sindicato da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon – SP) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). De acordo com o documento da FGV (2008), o déficit habitacional é a medida de carência de moradia de uma determinada sociedade. Essas carências estão relacionadas com a falta de moradias e com as condições das moradias existentes.

A FGV tem como referência metodológica as propostas de Gonçalves, R. (1997) e Arraiaga (2003). Essa visão tem a estimação do déficit habitacional a partir de componentes menos sujeitos a distorções e relacionadas à heterogeneidade das condições socioeconômicas (FGV, 2008).

Dessa forma, o déficit habitacional empregado pelo Sinduscon – SP compreende duas dimensões: (i) a inadequação e (ii) a coabitação. A inadequação é composta pelos domicílios improvisados, moradias rústicas, favelas e cortiços. A coabitação corresponde a uma casa onde coabitam mais de uma família na mesma residência, por falta de opção.

5.2 O Déficit Habitacional em 2012

Por ser o órgão de referência do Governo Federal, o presente trabalho apresentará os dados sobre o déficit habitacional de 2012, elaborados pela Fundação João Pinheiro e publicado através do documento “Déficit Habitacional do Brasil (2011-2012). A base de dados do documento são provenientes das Pesquisas Nacionais de Amostras de Domicílios (PNAD) 2007 – 2011.

Serão apresentado as estimativas do déficit habitacional de 2012 de acordo com as unidades da Federação e regiões metropolitanas, a composição do déficit habitacional por faixa de renda familiar de acordo com a do PMCMV e, por fim, a quantidade de domicílios vagos no Brasil.

5.2.1 Estimativa do déficit habitacional 2012

De acordo com os estudos da FJP, em 2012 o déficit habitacional estimado corresponde a 5,340 milhões de domicílios, dos quais 85,89%, ou 4,664 milhões estão localizados na área urbana e 14,11%, ou 766 mil estão localizados na área rural (tab. 11).

A região que concentra o maior déficit habitacional é a região Sudeste, com 2,100 milhões, representando 38,83% do total, em seguida vem a região Nordeste com 1,777 milhões, correspondendo a 32,73% do total de moradias (tab. 11 e gráf. 6).

Consequentemente, as duas regiões são as mais populosas do Brasil, de acordo com dados do IBGE (2015), a população brasileira está estimada em 204,450 milhões e as duas regiões representam 69,60% desse total.

A região Norte (10,40%), Sul (10,14%) e Centro-Oeste (7,91%), compõem juntas 1,544 milhão do restante do déficit habitacional (gráf. 6).

Os maiores estados na representação do déficit habitacional urbano são os três maiores do sudeste: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro com 1,137 milhões, 451 mil e 391 mil, respectivamente (tab. 11).

A região norte possui os três menores estados com necessidades habitacionais urbanas: Acre com 23 mil, Amapá com 15 mil e Roraima com 14 mil (tab. 11).

Tabela 11: Déficit habitacional total segundo regiões geográficas e unidade da federação Brasil 2012.

Continua

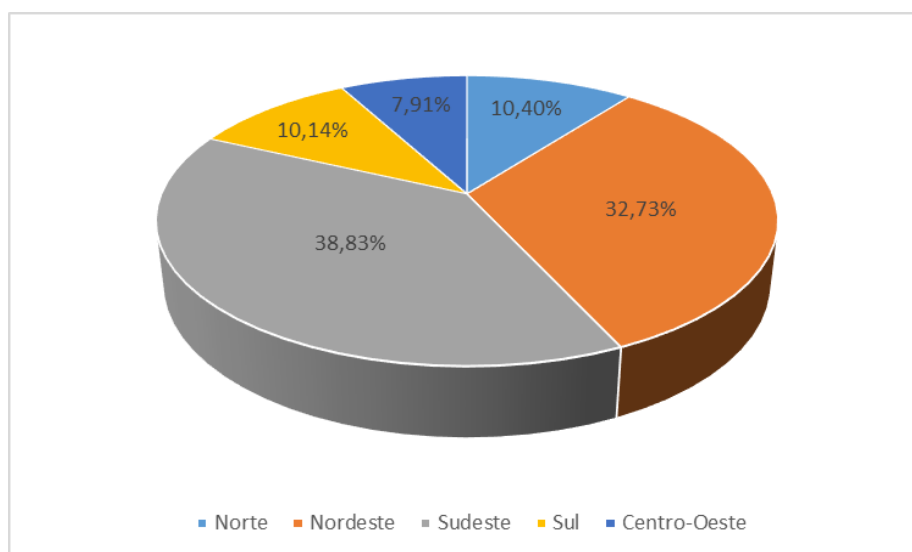
Especificação	Total	Urbano	Rural
Norte	564.620	448.653	115.967
Rondonia	37.174	33.976	3.198
Acre	28.695	23.663	5.032
Amazonas	158.369	144.741	13.628
Roraima	16.092	14.189	1.903
Pará	256.212	177.111	79.101
Amapá	17.172	15.701	1.471
Tocantins	50.906	39.272	11.634
Nordeste	1.777.212	1.238.995	538.217
Maranhão	407.626	161.256	246.370
Piauí	100.105	73.106	26.999
Ceará	246.274	187.287	58.987
Rio Grande do Norte	120.271	99.301	20.970
Paraíba	113.302	94.212	19.090
Pernambuco	240.850	206.434	34.416
Alagoas	92.212	72.322	19.890
Sergipe	77.412	64.336	13.076
Bahia	379.160	280.741	98.419
Sudeste	2.108.602	2.054.557	54.045
Minas Gerais	482.949	451.855	31.094
Espírito Santo	77.033	73.757	3.276
Rio de Janeiro	397.357	391.356	6.001
São Paulo	1.151.263	1.137.589	13.674

Tabela 11: Déficit habitacional total segundo regiões geográficas e unidade da federação Brasil 2012.

			Conclusão
Sul	550.726	507.838	42.888
Paraná	226.336	203.389	22.947
Santa Catarina	133.201	125.570	7.631
Rio Grande do Sul	191.189	178.879	12.310
Centro-Oeste	429.402	414.070	15.332
Mato Grosso do Sul	65.024	60.409	4.615
Mato Grosso	78.959	75.671	3.288
Goiás	164.689	159.307	5.382
Distrito Federal	120.730	118.683	2.047
Brasil	5.430.562	4.664.113	766.449

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), com alterações do autor.

Gráfico 6: Distribuição do déficit habitacional segundo regiões geográficas - Brasil – 2012.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), elaboração do autor.

5.2.2 Déficit habitacional urbano em 2012 segundo as faixas de renda familiar em salários mínimos.

Foram identificados os números do déficit habitacional urbano segundo faixas de renda familiar em salários mínimos. Será apresentada a divisão de salários mínimos utilizado pelo programa Minha Casa Minha Vida: até 3 SM, de 3 a 6 SM, de 6 a 10 SM e por fim, uma faixa adicional de mais de 10 SM.

Na composição do déficit habitacional urbano brasileiro dividido por faixa de renda, é de se esperar a faixa de renda de até 3 SM possui a maior representação com 82,5% do total, ou seja, dos 4,664 milhões do déficit habitacional urbano, 3,847 milhões são carências habitacionais dessa população.

O restante do déficit está dividido em: de 3 a 6 SM com 12, 4% (578 mil), de 6 a 10 SM com 3,3% (153 mil) e a mais de 10, faixa que não compõem o programa, 1,8% (83 mil).

Por ser um número tão expressivo, das 5 regiões brasileiras, apenas uma, a região sul, com 76,9% não concentra mais de 80% do seu déficit habitacional na população com renda familiar até 3 SM.

Pernambuco é o estado com maior representação na faixa até 3 SM, 94,6% do seu déficit está concentrado nessa faixa. E a “menor” representação é o estado de Santa Catarina com 72,4%.

Tabela 12: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal, segundo regiões geográficas e unidades da federação – Brasil 2012.

Continua

Especificação	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)			
	até 3	mais de três a seis	mais de seis a dez	mais de 10
Norte	80,5	14,3	3,4	1,8
Rondonia	79,7	14,5	4,4	1,4
Acre	72,5	15,7	8,6	3,2
Amazonas	76,2	17,4	3,8	2,6
Roraima	80,5	13,4	3,7	2,4
Pará	83,2	13,6	2,0	1,3
Amapá	81,2	9,4	6,2	3,1
Tocantins	88,9	7,4	6,2	0,6
Nordeste	88,4	8,2	2,1	1,4
Maranhão	92,1	6,9	0,9	-
Piauí	81,5	13,1	3,8	1,5
Ceará	86,9	10,1	2,0	1,1
Rio Grande do norte	82,6	11,8	3,7	1,9
Paraíba	88,2	7,8	1,3	2,6
Pernambuco	94,6	2,9	1,4	1,1
Alagoas	90,0	8,3	1,7	-
Sergipe	82,9	13,9	2,7	0,5
Bahia	87,5	7,6	2,4	2,5
Sudeste	80,6	13,8	3,8	1,8
Minas Gerais	81,3	13,2	3,1	2,4
Espírito Santo	83,7	14,1	0,7	1,5
Rio de Janeiro	84,4	9,6	3,7	2,3
São Paulo	78,9	15,5	4,3	1,3

Tabela 12: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal, segundo regiões geográficas e unidades da federação – Brasil 2012.

				Conclusão
Sul	76,9	16,2	4,7	2,3
Paraná	80,4	15,6	3,5	0,4
Santa Catarina	72,4	18,2	6,6	2,8
Rio Grande do Sul	75,9	15,5	4,6	4,0
Centro-Oeste	83,1	11,2	2,8	2,9
Mato Grosso do Sul	84,7	8,3	4,2	2,8
Mato Grosso	79,9	16,3	3,3	0,5
Goiás	86,5	9,9	2,1	1,6
Distrito Federal	79,8	11,1	2,7	6,4
Brasil	82,5	12,4	3,3	1,8

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), com alterações do autor.

5.2.3 Domicílios vagos no Brasil – 2012

De acordo com as informações da FJP, o Brasil possui 7,551 milhões de imóveis vagos. Estão divididos em 6,189 milhões habitações em condições de serem ocupadas, 1,008 milhões estão em reforma ou em construção e são 353 mil em ruínas.

Segundo a FJP (2012), através do PNAD não é possível conseguir maiores detalhamentos sobre as condições, localização, situação da propriedade e o padrão da construção desse estoque de unidades.

É de extrema importância um maior detalhamento sobre essas unidades vagas, visto que o déficit habitacional total de 2012 é de 5,340 milhões de moradias com maior concentração nas famílias de baixa renda, por isso é necessário saber se muitas dessas moradias estão adequadas a esse perfil.

De acordo com o estudo da FJP a estimativa dos domicílios com potencial a serem habitados é de 7,198 milhões de unidades, divididos em 5,502 milhões unidades localizadas na área urbana e 1,695 milhões na área rural.

As regiões com maiores disponibilidades na área urbana são: a região Sudeste com 2,479 milhões e a região Nordeste com 1,496 milhões, representando 72,26 % do total.

As outras regiões, Sul (13,65%), Centro-Oeste (7,07%) e a Norte (7,02%) compõem o restante das 1,526 milhões unidades disponíveis.

Os estados de São Paulo e Minas Gerais concentram as maiores disponibilidades de moradias, com 1,333 milhões e 553 mil unidades, respectivamente. Os Estados de Amapá e Roraima, com 12 mil e 11mil unidades, respectivamente.

Analisando os números, o problema do déficit habitacional seria resolvido com as unidades disponíveis, ficando ainda com 838 mil habitações vagas no Brasil. Porém, como foi dito anteriormente é necessário mais detalhes para analisar essas habitações.

Analisando a relação déficit habitacional vs domicílios disponíveis as regiões Sudeste e Nordeste conseguiriam resolver o déficit habitacional com a ocupação dessas unidades. Sobrariam 424 mil e 257 mil de unidades, respectivamente. Já as regiões Centro – Oeste e Norte ainda teriam a necessidade de 25 mil e 62 mil novas unidades.

Dos estados brasileiros, podemos perceber que o estado da Bahia e o de São Paulo teriam o seu problema de habitação resolvido através da ocupação dessas moradias. A Bahia ficaria ainda com 257 mil moradias unidades vagas e São Paulo com 195 mil unidades vagas.

Os Estados da Amazônia e o Distrito Federal ainda continuariam com déficit habitacional mesmo após a ocupação das unidades, com 67 mil e 48 mil, respectivamente.

Tabela 13: Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação do domicílio segundo regiões geográficas e unidades da federação – Brasil 2012.

Especificação	Domicílios vagos com potencial de serem ocupados		
	Total	Urbano	Rural
Norte	534.477	386.354	148.123
Rondonia	59.586	39.886	19.700
Acre	24.415	16.959	7.456
Amazonas	90.595	77.312	13.283
Roraima	15.919	11.766	4.153
Pará	276.885	189.625	87.260
Amapá	14.227	12.020	2.207
Tocantins	52.850	38.786	14.064
Nordeste	2.316.969	1.496.768	820.201
Maranhão	194.857	117.957	76.900
Piauí	142.280	73.111	69.169
Ceará	358.900	209.141	149.759
Rio Grande do norte	133.831	93.742	40.089
Paraíba	134.242	91.751	42.491
Pernambuco	326.833	242.245	84.588
Alagoas	117.533	74.739	42.794
Sergipe	79.140	56.084	23.056
Bahia	829.353	537.998	291.355
Sudeste	2.905.950	2.479.248	426.702
Minas Gerais	791.296	553.782	237.514
Espírito Santo	143.132	108.714	34.418
Rio de Janeiro	511.137	483.516	27.621
São Paulo	1.460.385	1.333.236	127.149
Sul	966.917	751.241	215.676
Paraná	333.636	258.204	75.432
Santa Catarina	233.793	188.699	45.094
Rio Grande do Sul	399.488	304.338	95.150
Centro-Oeste	473.710	388.840	84.870
Mato Grosso do Sul	91.041	70.482	20.559
Mato Grosso	88.417	60.450	27.967
Goiás	222.636	187.461	35.175
Distrito Federal	71.616	70.447	1.169
Brasil	7.198.023	5.502.451	1.695.572

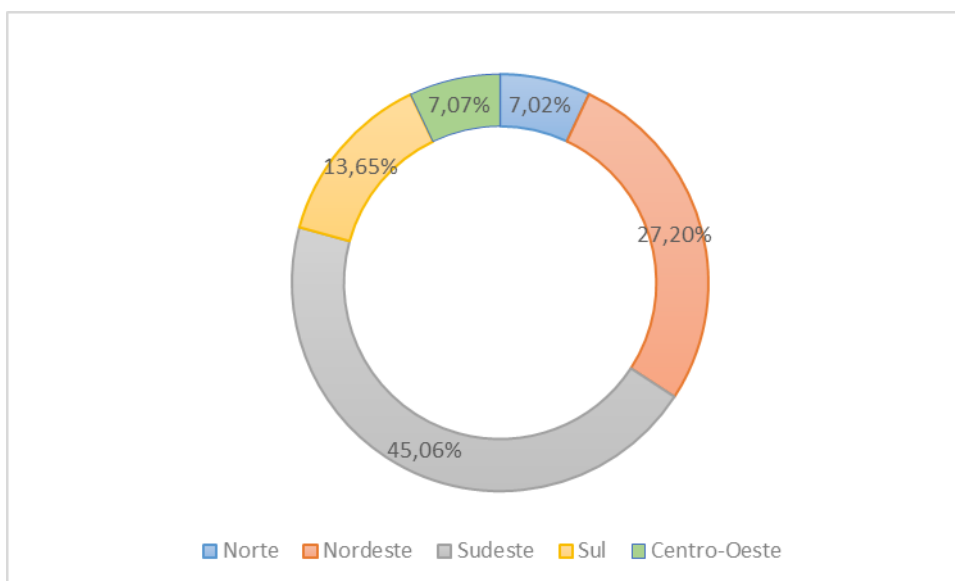
Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), com alterações do autor.

Tabela 14: Déficit habitacional vs Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção por situação do domicílio segundo regiões geográficas e unidades da federação – Brasil 2012.

Déficit Habitacional		Domicílios Vagos		Diferença
Especificação	Urbano	Especificação	Urbano	
Norte	448.653	Norte	386.354	-62.299
Rondonia	33.976	Rondonia	39.886	5.910
Acre	23.663	Acre	16.959	-6.704
Amazonas	144.741	Amazonas	77.312	-67.429
Roraima	14.189	Roraima	11.766	-2.423
Pará	177.111	Pará	189.625	12.514
Amapá	15.701	Amapá	12.020	-3.681
Tocantins	39.272	Tocantins	38.786	-486
Nordeste	1.238.995	Nordeste	1.496.768	257.773
Maranhão	161.256	Maranhão	117.957	-43.299
Piauí	73.106	Piauí	73.111	5
Ceará	187.287	Ceará	209.141	21.854
Rio Grande do norte	99.301	Rio Grande do norte	93.742	-5.559
Paraíba	94.212	Paraíba	91.751	-2.461
Pernambuco	206.434	Pernambuco	242.245	35.811
Alagoas	72.322	Alagoas	74.739	2.417
Sergipe	64.336	Sergipe	56.084	-8.252
Bahia	280.741	Bahia	537.998	257.257
Sudeste	2.054.557	Sudeste	2.479.248	424.691
Minas Gerais	451.855	Minas Gerais	553.782	101.927
Espírito Santo	73.757	Espírito Santo	108.714	34.957
Rio de Janeiro	391.356	Rio de Janeiro	483.516	92.160
São Paulo	1.137.589	São Paulo	1.333.236	195.647
Sul	507.838	Sul	751.241	243.403
Paraná	203.389	Paraná	258.204	54.815
Santa Catarina	125.570	Santa Catarina	188.699	63.129
Rio Grande do Sul	178.879	Rio Grande do Sul	304.338	125.459
Centro-Oeste	414.070	Centro-Oeste	388.840	-25.230
Mato Grosso do Sul	60.409	Mato Grosso do Sul	70.482	10.073
Mato Grosso	75.671	Mato Grosso	60.450	-15.221
Goiás	159.307	Goiás	187.461	28.154
Distrito Federal	118.683	Distrito Federal	70.447	-48.236
Brasil	4.664.113	Brasil	5.502.451	838.338

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), com elaboração do autor.

Gráfico 7: Domicílios vagos urbanos em condições de serem ocupados segundo as regiões geográficas – Brasil 2012.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), elaboração do autor.

6 O programa Minha Casa Minha Vida no Distrito Federal

Nesse capítulo será apresentado informações da política habitacional do Governo do Distrito Federal (GDF): o programa Morar Bem, vinculado ao Minha Casa Minha Vida.

Será apresentado a composição do déficit habitacional (habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento domiciliar) do DF e por fim, os resultados do programa Minha Casa Minha Vida.

6.1 Política Habitacional do Distrito Federal

A atual política habitacional do DF é o Programa morar bem, norteador pela Lei Distrital nº 3.877, de 26 de julho de 2006, baseada nos artigos 327 ao 331 do capítulo III da Lei Orgânica do Distrito Federal e complementada pela legislação do programa Minha Casa Minha Vida.

De acordo com os artigos da Lei Orgânica, a política habitacional do DF tem atuação no meio urbano e rural, interagindo com a União com a finalidade de solucionar a demanda habitacional em todos os segmentos sociais, priorizando a população de média e baixa renda.

No artigo 328, há um incentivo à formação e prioridade de cooperativas de habitação popular (inciso V) e ao aumento da oferta de áreas destinadas à construção habitacional (inciso VII).

Usando como base esses princípios e diretrizes o GDF elabora a lei nº 3.877 de 26 de julho de 2006, que dispõe sobre a Política Habitacional do Distrito Federal, que será implementada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH. A lei trata apenas da construção de novas unidades habitacionais, não faz referência às outras unidades habitacionais, tais como: regularização fundiária e a qualificação de moradia, sendo assim, a lei trata apenas de uma necessidade de habitação.

Os critérios para participar de programa habitacional de interesse social está em seu artigo 4, o interessado deve atender os seguintes critérios: i) ter maioria ou ser emancipado na forma da lei; ii) residir no Distrito Federal nos últimos cinco anos; iii) não ser, nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal; iv) não ser usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal; v) ter renda familiar de até doze salários mínimos.

Na referida lei não é estipulado nenhuma meta para o programa habitacional do GDF ou algum número de unidades, a lei só define em seu artigo 5 que a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP estabelece percentuais de atendimento para cada área ofertada a habitação de interesse social, divididas em: 40% para atendimento do Cadastro Geral de Inscritos da SEDUH, 40% para atendimento de cooperativas ou associações habitacionais e 20% para os demais programas habitacionais de interesse social.

Para executar e coordenar a política de desenvolvimento habitacional no Distrito Federal e suas respectivas ações, em 2007 através da lei nº 4.020 de 25 de setembro de 2007, o GDF autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), cria o Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB/DF) e dá outras providências.

Conforme o artigo 3 da referida lei, a execução dessa política deve obedecer o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), os demais programas sociais do Governo do Distrito Federal, as regras do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, da Lei nº 3.877 e das demais legislações pertinentes.

A lei chega a citar em seu artigo 14 sobre as linhas de ação dos programas habitacionais de interesse social, a serem implementados pela CODHAB: i) provisão de moradias, ii) urbanização e regularização, iii) requalificação de moradias e iv) fornecimento de assistências técnicas, porém ela não chega a se aprofundar sobre os temas e não trata de como executa-las.

Para ser beneficiário do programa é estabelecida uma lista de inscritos que conta com critérios de classificação/pontuação de acordo com os critérios definidos para participar do programa.

Como podemos ver, a legislação do programa Morar Bem, atual programa habitacional do Distrito Federal, é uma composição de outras leis, tendo como diretrizes a lei distrital nº 3.877 e a legislação do programa MCMV.

Segundo a própria Codhab, o programa não tem meta estabelecida para construção de unidades, nem a meta regional estipulada pelo MCMV é usada como base para resolver o problema do déficit habitacional na região. A produção das unidades são de acordo com a disponibilidade dos terrenos cedidos pela TERRACAP, através do plano diretor e definição da Zona de Interesse Social.

Por fim, a Codhab criou uma faixa a mais, a Faixa IV para atender famílias com renda acima de R\$ 5.000,01 até 12 salários mínimos. Dessa maneira, o Programa MCMV atende as suas faixas salariais dentro do DF e o Programa Morar Bem junto com o GDF atende as famílias da faixa adicional.

6.2 Composição do déficit habitacional do Distrito Federal – 2012

Como foi visto, na metodologia da Fundação João Pinheiro o déficit habitacional é dividido em duas classes: déficit por reposição de estoque (habitação precária) e déficit por incremento de estoque (coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados).

A região Centro-Oeste é a menor região com representação no Déficit habitacional do Brasil. Das 5,430 milhões unidades necessárias, a região representa 7,91%, uma carência de 429 mil unidades. Dessas 429 mil unidades, o Distrito Federal precisa de 120 mil unidades habitacionais, representando 28,11% da região Centro-Oeste. O restante do déficit da região é composto pelos estados de Goiás com 38,34% (164 mil), Mato Grosso com 18,38% (78 mil) e Mato Grosso do Sul com 15,16% (65 mil).

A composição do déficit habitacional do Distrito Federal está dividida em 12 mil habitações precárias, sendo 11,7 mil na área urbana e 878 na área rural.

O DF, da região Centro-Oeste, é o que possui unidades nessa situação, com 39,08%, mas é o segundo menor componente, com representação de 10,42% da composição do seu déficit.

Com relação a coabitação familiar, o DF possui 39,7 mil famílias nessa situação. São 38,5 mil na área urbana e 1,1 mil na área rural. Esse componente é o segundo maior da região, com 29,84% e segundo maior na composição do déficit do DF com 32,92%.

As famílias com ônus excessivo com aluguel representam 63 mil unidades, nesse componente a FJP não divide o levantamento entre zona urbana e rural.

Esse é o componente com maior representatividade em seu déficit habitacional, contando com 52,78%.

Por último, temos o componente adensamento excessivo de domicílios alugados, é o menor componente em seu déficit habitacional com 4,6mil unidades nessa situação, representando 3,87% do seu déficit habitacional.

A composição do déficit habitacional do Distrito Federal, tem o mesmo comportamento da composição do déficit habitacional do Brasil, dos outros Estados e das outras regiões, com maior representação nos componentes do ônus excessivo com o aluguel e coabitação familiar e menor representação no adensamento excessivo de domicílios alugados e habitação precária, com exceção da região nordeste que tem a habitação precária com representação quase igual a coabitação e o ônus excessivo.

Tabela 15: Composição do déficit habitacional por situação do domicílio, segundo regiões demográficas – Brasil 2012.

Especificação	Habitação precária			Coabitação Familiar			Ônus excessivo com o aluguel	Adensamento excessivo de domicílios alugados			Déficit Total
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total		Urbano	Rural	Total	
Norte	47.955	72.811	120.766	225.369	41.277	266.646	131.873	43.456	1.879	45.335	564.620
Nordeste	141.574	395.088	536.662	488.974	138.726	627.700	536.364	72.083	4.403	76.486	1.777.212
Sudeste	78.073	11.712	89.785	616.930	39.784	656.714	1.161.923	197.631	2.549	200.180	2.108.602
Sul	76.818	22.697	99.515	157.103	20.191	177.294	252.258	21.659	0	21.659	550.726
Centro Oeste	29.939	7.110	37.049	129.295	7.908	137.203	228.224	26.612	414	27.026	429.502
Brasil	374.359	509.418	883.777	1.617.671	247.786	1.865.457	2.310.642	361.441	9.245	370.686	5.430.562

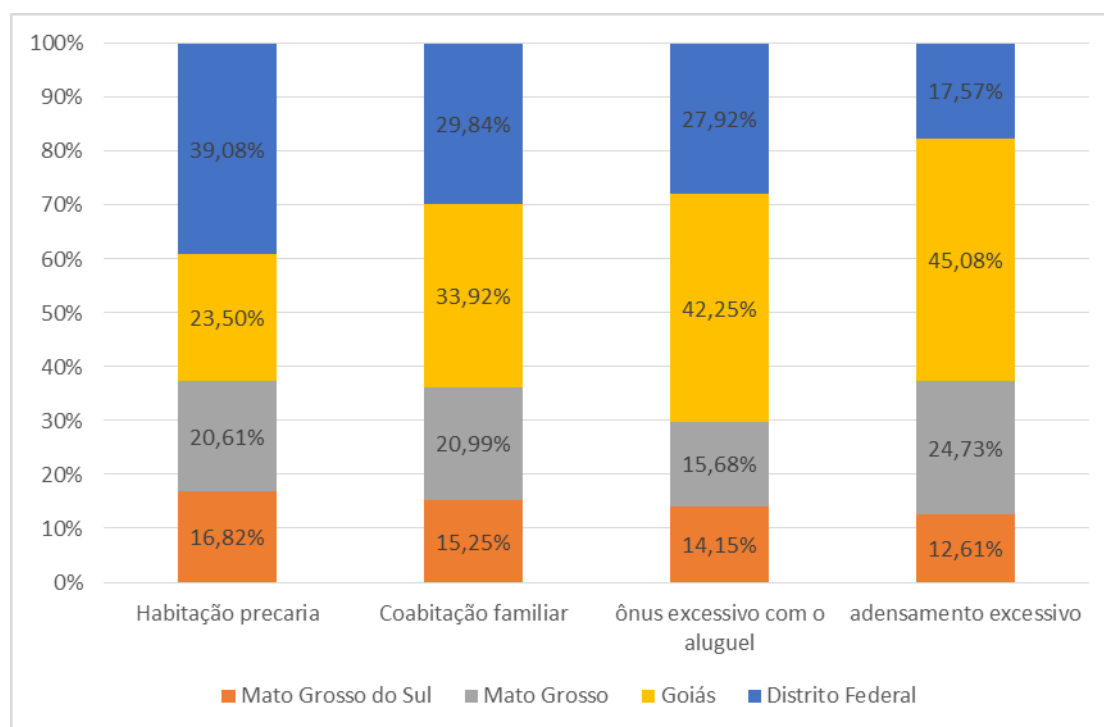
Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), elaboração do autor.

Tabela 16: Composição do déficit habitacional da região Centro-Oeste – Brasil 2012.

Especificação	Habitação precária			Coabitação Familiar			Ônus excessivo com o aluguel	Adensamento excessivo de domicílios alugados			Déficit Total
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total		Urbano	Rural	Total	
Centro Oeste	29.939	7.110	37.049	129.295	7.908	137.203	228.224	26.612	414	27.026	429.502
Mato Grosso do Sul	5.035	2.098	7.133	19.714	2.617	22.331	32.304	3.356	0	3.356	65.124
Mato Grosso	6.169	822	6.991	27.140	2.466	29.606	35.780	6.582	0	6.582	78.959
Goiás	7.035	3.312	10.347	43.860	1.656	45.516	96.415	11.997	414	12.411	164.689
Distrito Federal	11.700	878	12.578	38.581	1.169	39.750	63.725	4.677	0	4.677	120.730

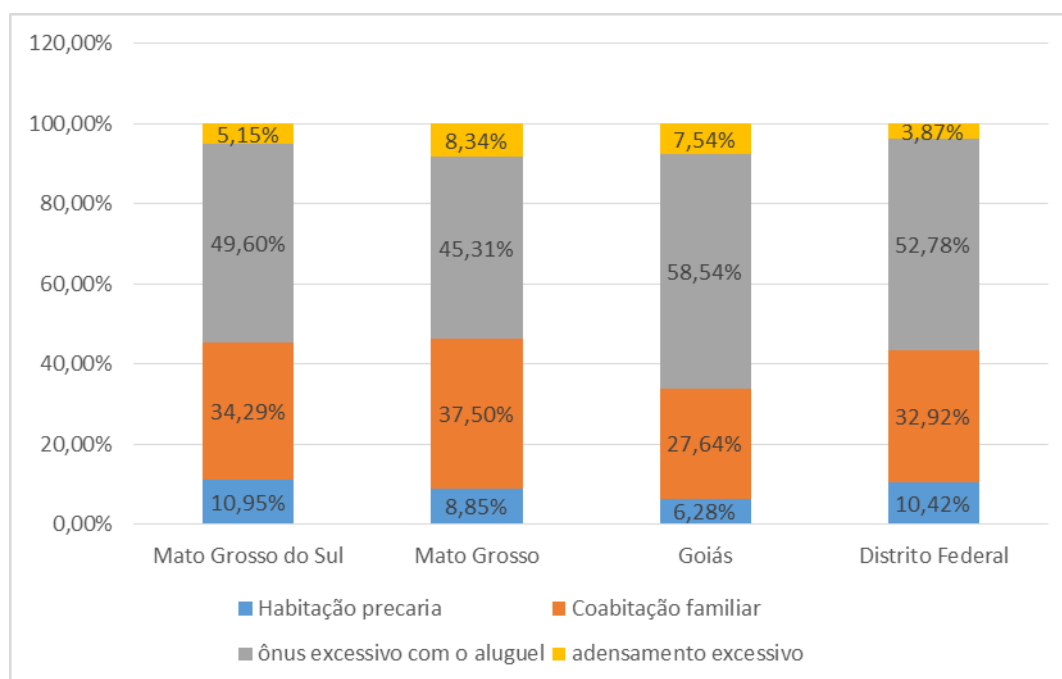
Fonte: Fundação João Pinheiro (2015) , elaboração do autor.

Gráfico 8: Distribuição do percentual dos Estados de acordo com a sua participação na composição do déficit habitacional da região Centro-Oeste – 2012.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), elaboração do autor.

Gráfico 9: Distribuição percentual dos componentes do déficit habitacional dos Estados da região Centro-Oeste – 2012.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2015), elaboração do autor.

6.3 Avaliação quantitativa do Programa Minha Casa Minha Vida no Distrito Federal.

Como foi dito anteriormente, o Governo do Distrito Federal juntou o Programa Minha Casa Minha Vida com a sua política habitacional através do Programa Morar Bem.

Desse modo, o Programa Morar Bem trabalha com as faixas do MCMV e com uma faixa adicional, a faixa IV.

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, o Programa Minha Casa Minha Vida, nas suas duas fases, contratou no Distrito Federal 47.389 unidades habitacionais, correspondendo quase 40% do déficit habitacional da região em 2012. Porém pode se observar na tabela 17 que em sua primeira fase, o DF contratou apenas 6.893 novas unidades habitacionais, atingindo 41,68% da meta estabelecida de 16.538.

Mesmo representando a maior necessidade habitacional, nenhuma unidade foi contratada para as famílias da Faixa I do programa. Ficando a Faixa II com 2.070 mil unidades contratadas e a Faixa III com 4.823 unidades contratadas.

Mesmo com o segundo maior déficit habitacional da Região Centro-Oeste, o DF teve a menor participação na fase 1 do PCMVM, representando apenas 7,4% das contratações da região.

Tabela 17: Unidades contratadas na fase 1 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Espeficiação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	34.410	44.063	14.123	92.596
Mato Grosso do Sul	5.401	8.029	959	14.389
Mato Grosso	12.339	5.814	4.276	22.429
Goiás	16.670	28.150	4.065	48.885
Distrito Federal	0	2.070	4.823	6.893

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Das unidades contratadas, só 77, 28% delas foram concluídas até o dia 30/09/2015, uma representação importante, mas se compararmos aos outros estados da região Centro-Oeste que conseguiram concluir em média mais de 92% das unidades contratadas, podemos ver que o DF está atrasado em comparação aos demais.

Na tabela a seguir, podemos verificar essas informações:

Tabela 18: Unidades concluídas na fase 1 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Especificação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	32.905	43.125	11.714	87.744
Mato Grosso do Sul	4.951	7.479	959	13.389
Mato Grosso	12.132	5.766	3.906	21.804
Goiás	15.822	28.021	3.381	47.224
Distrito Federal	0	1.859	3.468	5.327

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Com a tabela 19, podemos notar que o atraso é maior quando se compararmos a entrega das obras concluídas. De acordo com o MC, o DF entregou 44,66% das unidades concluídas ao seus beneficiários. Representa a metade da média do restante da região de 89,32% das unidades concluídas e entregues.

Tabela 19: Unidades concluídas e entregues na fase 1 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Especificação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	31.387	39.732	5.480	76.599
Mato Grosso do Sul	4.847	6.455	703	12.005
Mato Grosso	11.326	5.624	1.911	18.861
Goiás	15.214	26.343	1.797	43.354
Distrito Federal	0	1.310	1.069	2.379

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Na fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida, o DF teve um desempenho melhor do que na fase 1.

Não foi encontrada informação sobre a meta estipulada do programa para o DF na fase 2, mas podemos notar na tabela 20 que o número de unidades contratadas da fase 1 para a fase 2 aumentou, foi de 6.893 unidades para 40.496 unidades, um aumento de mais de 500%.

Mesmo com esse aumento significativo, o DF continua representando o menor número de unidades contratadas na região Centro-Oeste, com 12,39% das unidades totais contratadas.

Tabela 20: Unidades contratadas fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Espeficiação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	111.488	182.161	33.191	326.840
Mato Grosso do Sul	23.894	27.060	3.755	54.709
Mato Grosso	36.395	28.584	4.545	69.524
Goiás	34.601	106.522	20.988	162.111
Distrito Federal	16.598	19.995	3.903	40.496

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Com relação às unidades concluídas, podemos notar com a tabela 21 que o DF baixou muito sua representação, chegando a finalizar 41,93% das unidades contratadas, continuando com o pior desempenho na região.

Toda a região teve uma queda no percentual de obras concluídas, mas não podemos desconsiderar o fato da fase 2 ter terminado em 2014 e a região contou com mais de 90% das obras concluídas após quase 4 anos do término da fase 1.

Tabela 21: Unidades concluídas na fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Espeficiação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	47.158	158.067	23.547	228.772
Mato Grosso do Sul	14.583	24.463	3.261	42.307
Mato Grosso	11.014	24.360	3.339	38.713
Goiás	15.226	102.123	13.420	130.769
Distrito Federal	6.335	7.121	3.527	16.983

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Nas entregas das unidades o DF teve uma melhora na fase 2 com relação a fase 1, entregando 55,41% das unidades acabadas, correspondendo a 9.411 mil unidades das 16.983 concluídas.

Isso ocorre, pois a Faixa I do programa teve a menor taxa de entrega, com 30,27% das unidades entregues, mesmo com mais de 16 mil unidades contratadas. As outras Faixas, II e III, entregaram 70% das unidades concluídas.

A média de entregas da região foi de 88,49%, uma média alta em relação à do Distrito Federal.

Podemos ver essas informações, das unidades concluídas e entregues na tabela 22 a seguir:

Tabela 22: Unidades concluídas e entregues na fase 2 do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Especificação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	33.467	147.857	15.884	197.208
Mato Grosso do Sul	11.295	23.109	2.400	36.804
Mato Grosso	10.184	22.271	2.198	34.653
Goiás	10.070	97.458	8.812	116.340
Distrito Federal	1.918	5.019	2.474	9.411

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no DF, podemos verificar que nas suas duas fases o DF contratou 47.389 mil novas unidades, concluiu ao longo desses anos 22.310 unidades e entregou apenas 11.790. A Faixa 1, onde deveria existir mais entregas de unidades, foi a faixa com menor números de entregas com 1.918 unidades, representando 16,27% das entregas no DF. Para a Faixa II foi entregue 6.329 unidades, representando mais de 50% das entregas no DF e, por fim, a Faixa III com 3.543 unidades, representando 30,0% das entregas no DF.

Podemos verificar que há uma concentração maior na Faixa II do programa, tanto no número de contratações quanto no número de entregas. Mesmo conseguindo contratar mais unidades Faixa III, a Faixa I entregou aos seus beneficiários uma quantidade maior de unidades do que todas as faixas.

As tabelas a seguir retratam esse cenário do programa no DF:

Tabela 23: Unidades contratadas nas duas fases do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Especificação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	145.898	226.224	47.314	419.436
Mato Grosso do Sul	29.295	35.089	4.714	69.098
Mato Grosso	48.734	34.398	8.821	91.953
Goiás	51.271	134.672	25.053	210.996
Distrito Federal	16.598	22.065	8.726	47.389

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Tabela 24: Unidades concluídas nas duas fases do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Especificação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	80.063	201.192	35.261	316.516
Mato Grosso do Sul	19.534	31.942	4.220	55.696
Mato Grosso	23.146	30.126	7.245	60.517
Goiás	31.048	130.144	16.801	177.993
Distrito Federal	6.335	8.980	6.995	22.310

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Tabela 25: Unidades concluídas e entregues nas duas fases do Programa Minha Casa Minha Vida – Região Centro-Oeste.

Especificação	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Centro-Oeste	64.854	187.589	21.364	273.807
Mato Grosso do Sul	16.142	29.564	3.103	48.809
Mato Grosso	21.510	27.895	4.109	53.514
Goiás	25.284	123.801	10.609	159.694
Distrito Federal	1.918	6.329	3.543	11.790

Fonte: Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Comparando a distribuição do déficit habitacional no DF de acordo com a faixa de renda, podemos notar que a Faixa 2 e 3 do programa teve um número maior de contratações do que o necessário, claro que o déficit habitacional é de 2012 e os resultados do programa são de 2015, mas é uma observação importante a se fazer.

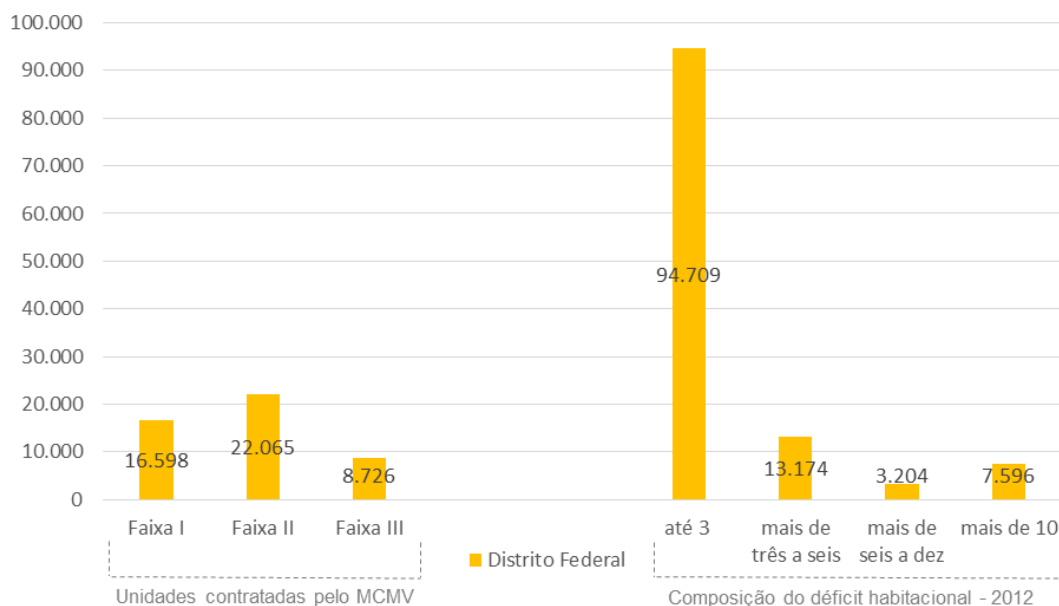
De acordo com a FJP, o déficit habitacional urbano do DF em 2012 era 183.683 unidades, divididos em 94 mil unidades para a Faixa I (até 3 SM), 13 mil unidades para a Faixa II (mais de 3 a 6 SM), 3 mil unidades para a Faixa III (mais de 6 a 10 SM) e 7 mil unidades para mais de 10 salários mínimos.

Assim, verificamos que o programa com as unidades contratadas, representa 39,92% das 118.683 unidades do déficit habitacional urbano. A Faixa 1 teve 16 mil unidades contratadas, o que representa 17,53% da necessidade da faixa de renda.

Já as Faixas 2 e 3 superaram em mais de 100% o número das unidades, com 167,50% e 272,35%, respectivamente, da necessidade de habitação para essas faixas, mostrando que mesmo após anos de políticas públicas a concentração de unidades ainda é bem menor para a faixa de até 3 salários mínimos.

O gráfico 8 demonstra essa comparação entre as unidades contratadas por faixas e a necessidade do déficit habitacional urbano divididos por faixa de renda.

Gráfico 10: Unidades contratadas do Programa Minha Casa Minha Vida por faixa de renda x necessidade habitacional no Distrito Federal, por faixa de renda.



Fonte: FJP (2015) e Ministério das Cidades (2015), elaboração do autor.

Como já foi mencionado, nos estudos da Fundação João Pinheiro sobre o ano de 2012, o Distrito Federal contava com 70.447 domicílios vagos com potencial de serem ocupados. Esse número corresponde a 59,35% do déficit urbano do DF.

Seria muito importante saber a situação desses domicílios vagos, pois o Distrito Federal tem o potencial de atingir 99,28% do seu déficit habitacional de 2012, se somarmos as unidades contratadas do PMCMV e a quantidade de domicílios vagos com potencial de serem ocupados.

Para ter uma noção maior sobre o déficit habitacional, seriam necessários estudos sobre o ano de 2014, e com esse dado, a representatividade no déficit não seria menor que 70%.

Sobre os resultados do Programa Morar Bem no DF, os dados disponíveis não contemplam todas as unidades lançadas. O lançamento do programa MCMV em 2009, apresenta apenas os empreendimentos de 2011 até o presente momento.

As informações disponíveis não indicam as unidades contratadas pelas regras do programa Minha Casa Minha Casa e das unidades contratadas pelas regras do Programa Morar Bem.

7 Considerações Finais

No presente trabalho, antes de falar sobre o problema habitacional no Brasil e suas políticas públicas para combatê-lo, foi realizado levantamento teórico sobre a importância da habitação para o indivíduo e sociedade.

Podemos notar que habitação serve para atender a necessidade de segurança, uma necessidade básica do ser humano.

Além da função de segurança, a habitação possui diversas funções, divididas em três grupos: função social, ambiental e econômica.

Na função social, a habitação garante ao indivíduo: a convivência familiar, reprodução social do indivíduo, consumo de mercadorias, exercício dos seus direitos civis, etc. Na função ambiental, a habitação deve estar inserida em um ambiente urbano que garanta as condições básicas de transporte, infraestrutura, saúde, trabalho, lazer, educação, energia, água, coleta de lixo, etc.

Por fim, a função econômica da habitação garante novas oportunidades de geração de empregos, renda, desenvolvimento da econômica local e nos mercados diretos da sua produção (vidros, cimento, azulejos e afins).

Por ser tão importante, vimos que a habitação começou a ser tratada como um direito social nacionalmente e internacionalmente, sendo citada em diversas convenções realizadas pelo mundo e posteriormente aplicada os conceitos no Brasil.

No Brasil, o direito à moradia demorou a ser expressamente citado em nossa constituição, antigamente era apenas mencionado na garantia do direito à propriedade e que essa atenderia à sua função social.

Só nos anos 2000, o direito à moradia começa a constar de forma expressa na Constituição, mas sem grandes impactos, garantindo pelo salário mínimo como forma de atender a necessidade de moradia do trabalhador urbano e rural.

No ano seguinte, 2001, usando como base os artigos 182 e 183 da Constituição, é criado o Estatuto da Cidade, garantindo a função social e ambiental da habitação e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Com o levantamento bibliográfico das políticas públicas habitacionais percebemos que o Programa Minha Casa Minha Vida possui algumas semelhanças com os programas anteriores a ele, sendo:

- a) Uso da função econômica da habitação para controlar a inflação, gerar empregos, renda, investimentos e oportunidades;
- b) Uso da função ambiental, propondo melhorias ou ampliando a infraestrutura urbana, os serviços públicos e equipamentos sociais;
- c) Utilização dos recursos do FGTS para financiamento das unidades habitacionais;
- d) Tem como objetivo o foco na produção de habitação para população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos); e
- e) Subsídio quase total para as casas populares.

Desses pontos, podemos notar que o impacto socioeconômico do PMCMV é bastante visível, principalmente pelo montante dos recursos previstos para o programa. Somando os recursos do OGU e os recursos do FGTS, nas duas fases do programa o orçamento foi de R\$ 159, 7 bilhões, com mais de R\$ 80 bilhões de subsídios para aquisição de novas unidades aos beneficiários da Faixa I e mais de R\$ 60 bilhões em financiamentos para as Faixas II e III.

Com esse volume, o programa gera em média 864 mil empregos diretos e indiretos, a cada R\$ 1 milhão investidos. O programa gera 840 mil de renda adicional e o impacto ainda é maior nos mercados de materiais e serviços, sendo o programa responsável pelo fomento de mais de R\$13 bilhões por ano, em média.

Como os outros Programa, o foco do MCMV é a população de carente, com renda familiar atual de até R\$ 1.600,00 reais. Podemos notar essa importância tanto nos recursos disponibilizados para a Faixa I, como nas metas estabelecidas pelo programa.

Da meta total de 3 milhões de novas unidades, o programa dividiu entre as faixas: 1,6 milhões de novas unidades para a Faixa I, 1 milhão de novas unidades para a Faixa II e 400 mil unidades para a Faixa III.

Com isso, podemos notar a importância dada pelo programa à população de baixa renda, ao designar mais de 50% da meta a essa faixa de renda.

De acordo com os resultados do MCMV, foram contratadas para a Faixa I 1,7 milhões de unidades, para a Faixa II 1,5 milhões de unidades e para a Faixa III 453 mil unidades. Podemos notar que há um equilíbrio entre as Faixa I e II do programa nos percentuais de contratação, mas com relação a meta estabelecida e a quantidade de unidades contratadas. A faixa II conseguiu superar a sua meta em 59%, enquanto as Faixas II e III conseguiram superar 6% e 13%, respectivamente.

Já na proporção de unidades concluídas, a Faixa I do programa é a que teve menos unidades, só 58% das unidades contratadas foram concluídas. A Faixa II teve 90% das unidades concluídas e a Faixa III teve 66% das unidades concluídas.

Por fim, a Faixa II concentra o maior percentual das unidades concluídas e entregues, com representação de 91%, a Faixa I com 81% e a Faixa III com 64%.

Com isso, podemos notar a importância que a Faixa II tem recebido pelo programa. Ela supera as outras faixas em quase todos os aspectos, só perde para a Faixa I em comparação ao total de unidades contratadas, tendo 42% das unidades contratadas do programa enquanto, a Faixa I tem 45,5%.

Assim, podemos concluir que o PMCMV, mantém o mesmo comportamento das políticas habitacionais de outras épocas. Tem como objetivo diminuir o déficit habitacional das famílias de baixa renda, mas na execução do programa o mercado acaba privilegiando as faixas de renda mais altas.

Analisando os resultados do programa no Distrito Federal, podemos constatar que o DF foi o que menos contratou unidades pelo programa da região Centro-Oeste, mesmo tendo o segundo maior déficit da região. Podemos ratificar a importância da Faixa II quando observamos que é a faixa com maior percentual das unidades contratadas e entregues, sendo superado apenas pela Faixa III do programa em relação as unidades concluídas.

Se compararmos o déficit habitacional do DF de 2012 em relação às unidades contratadas pelo programa, percebemos que as faixas II e III tiveram suas necessidades superadas em mais de 100% com as unidades contratadas pelo PMCMV e a Faixa I conseguiu atingir apenas 17,53%. Demonstra-se mais uma vez o comportamento do mercado em privilegiar faixas de renda mais altas.

Como sugestão para trabalho futuros para melhor avaliação, entendimento ou resultados do Programa Minha Casa Minha Vida na resolução do déficit habitacional brasileiro, incluem:

- a) Aprofundar sobre as condições dos domicílios vagos informados nos estudos da FJP e como eles podem ajudar na redução do déficit habitacional;
- b) Verificar o motivo do atraso das obras do PMCMV, especificamente na Faixa I do programa, onde há maior concentração de unidades não concluídas e entregues;
- c) Investigar o motivo da Faixa I do programa ter menor representação no Distrito Federal, e quais são os incentivos que a CODHAB oferece para a construção dessas unidades;
- d) Identificar quais são os motivos do atraso da entrega das obras do PMCMV no Distrito Federal;
- e) Verificar se os terrenos dos empreendimentos do Faixa I no Distrito Federal estão localizados próximos às áreas com infraestrutura urbana, serviços públicos e etc;
- f) Analisar se as escolhas dos beneficiários no Distrito Federal estão de acordo com as especificações do programa governamental; e
- g) Realizar levantamento de satisfação no Distrito Federal dos beneficiários com as unidades recebidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995. Texto técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis A. G. **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de; **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, v.22, n.4, out./dez. 1988.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 14/08/2015.

BOTELHO, Adriano. **Relações Entre o Financiamento Imobiliário e a Produção do Espaço na Cidade De São Paulo: Casos de Segregação e Fragmentação Espaciais**. In: Scripta Nova, Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales, v. 9, n. 194, Barcelona 2005. Disponível em < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-18.htm>> Acesso em:08 Set.2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. **Estatuto da Cidade** (2001). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/media/LeiEstatutoCidade02.pdf>> Acesso em: 03/04/2015.

_____. **Lei nº11.997**, de 7 de julho de 2009.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DINIZ, Maria Helena. Direito da Família. In:_____. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1997.

DUTRA, Luiz G. B. **A atuação do governo Lula no combate ao déficit habitacional brasileiro: o caso do Programa Minha Casa Minha Vida**. 113 f. Monografia (graduação ciências econômicas). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Déficit habitacional no Brasil**. São Paulo, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: FJP, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, José Pereira. **Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente**. CEPAL, 1997. (Serie Financiamiento del Desarrollo)

GONÇALVES, Robson R. **O déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD-1995**. Nova economia, vol.7 n.1. Belo Horizonte, 1997. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2255>> Acesso em 25/09/2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**. Disponível em: <ibge.gov.br> Acesso em: 02/06/2015.

_____. **Pesquisa Mensal do Emprego**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/paic/>> Acesso em 02/10/2015.

LEMOS, Carlos A. C. **A casa brasileira**. São Paulo: Contexto 1996

LIMA, Zélia Brito. A questão da habitação. In: ENCONTRO BAIANO DE GEOGRAFIA/X SEMANA DE GEOGRAFIA DA UESB, VIII, 2011, Vitória da Conquista. **Anais**. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/ebg/?pagina=anais>>. Acesso em: 15/04/2015.

MAGNABOSCO, A. L.; CUNHA, P. H. F.; GARCIA, F. **Metodologias de mensuração do déficit habitacional no Brasil: uma comparação conceitual e empírica – 2001 a 2009**. Pesquisa e Debate, v. 23, 2(42), pp. 269-290, 2012.

MARRA, Natália Cardoso. **Políticas Públicas de habitação e a efetivação do direito social e fundamental à moradia**.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa - Omega, 1982.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar:** do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: VOZES. 1987. 96p.

_____. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em <<http://cartamaior.com.br>>. Acesso em 01/10/2015.

MORAIS, Maria da Piedade. **Breve histórico sobre o quadro atual da habitação no Brasil**, in Políticas sociais. São Paulo, 2002.

MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004). In: IPEA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio4_monitorando12.pdf>. Acesso em 20/03/2015.

MOTTA, Luana D. **A questão da Habitação no Brasil:** Políticas Públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2014.

NAIME, Jéssica. A política de habitação social no Governo Lula: dinâmicas e perspectivas. In: Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, 2010, Natal, **Anais...Natal:2010**.

RIBEIRO, Adriana de Miranda; VIANA, Raquel de Mattos; SALIS, Raíza Maciel. Déficit Habitacional no Brasil em 2007 e 2008: notas metodológicas e principais resultados. **Geografias**, Belo Horizonte, n. 16, 2013. Disponível em:<<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/issue/view/20>>. Acesso em: 20/09/2015

SAMPIERI, R. H., Collado, C. F., Lucio, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3ed. São Paulo: MacGraw – Hill, 2006.

SANTOS, Angela M. S. Penalva; Duarte, Marino S. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **RFD**. Rio de Janeiro, n.18, 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>>. Acesso em 18/04/2015.

SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, junho de 1999, p.12

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1994. 157 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Carmem S. M. **Programas habitacionais para famílias de baixa renda. O caso do programa socorro social: efetivação de um direito ou clientelismo?**. 82 f. Monografia (graduação serviço social). Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: < <http://bdm.unb.br/handle/10483/675>>. Acesso em: 10/10/2014

SOUSA, Aline Amaral de. **O Papel do Crédito Imobiliário na Dinâmica do Mercado Habitacional Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:< http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/Premio_Abecip_de_Monografia_em_Credito.pdf>. Acesso em 15/05/2015.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TRINDADE, Mário. **Habitação e Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1971.

TROMPOWSKY, Mário. A FCP – Fundação Da Casa Popular e a implantação de uma política habitacional no Brasil: o processo de uma experiência governamental no campo da habitação popular. **SHCU**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2004. Disponível em: < <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/issue/view/55>>. Acesso em: 21/05/2015.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metrópole**, [s.l]:nº.9, p.165-171, 1ºsem, 2003.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1998. 2ª edição.